

388.33
muri

p 01



**PENGELOLAAN TERMINAL TERPADU GUNA
MENINGKATKAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH
DALAM KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 1999**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan
dalam Mendapatkan Gelar Magister Ilmu Hukum
Di Universitas Diponegoro Semarang

Oleh :

Nama : Makdin Amrin Munthe, SH
NIM : B4A. 098.112
Bid. Study : Hukum Ekonomi dan Teknologi

Dosen Pembimbing :
DR. Mumpuni Martoyo, SH

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Dakt:
Tgl.

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

UPT-PUSTAK-UNDIP

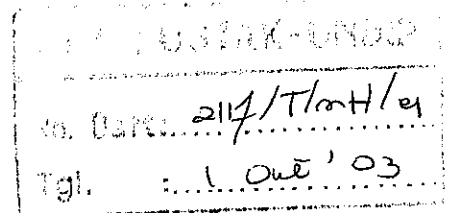
**PENGELOLAAN TERMINAL TERPADU GUNA
MENINGKATKAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH
DALAM KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 1999**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan
dalam Mendapatkan Gelar Magister Ilmu Hukum
Di Universitas Diponegoro Semarang

Oleh :

Nama : Makdin Amrin Munthe, SH
NIM : B4A. 098.112
Bid. Study : Hukum Ekonomi dan Teknologi



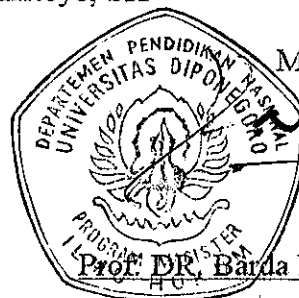
Dosen Pembimbing :
DR. Mumpuni Martoyo, SH

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, belonging to DR. Mumpuni Martoyo, SH.

DR. Mumpuni Martoyo, SH.

NIP : 130 324 140



Mengetahui

Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH.

NIP : 130 350 519

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya pada penulis, sehingga penulis dapat menyusun tesis ini dengan Judul "*pengelolaan terminal terpadu guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan Undang-undang No. 22 Tahun 1999*". Penulisan tesis ini bukanlah merupakan akhir dari suatu study, akan tetapi sebagai suatu tahap atau fase terhadap rangkaian dalam proses perjalanan ilmu pengetahuan yang pada hakekatnya amat luas dan tak terbatas untuk dibahas dan dikaji.

Penulis tidak lupa mengucapkan rasa terima kasih kepada Ibu Dosen Pembimbing, yakni Ibu DR. Mumpuni Martoyo, SH, yang telah banyak memberikan kesediaan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membimbing di tengah-tengah kesibukannya yang begitu padat dalam mengabdikan dirinya bagi setiap kegiatan akademi di Pasca Sarjana UNDIP maupun ditempat lain.

Kepada bapak Prof. DR. Barda Nawawi Arif, SH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dan Bapak Budiharto, SH., MS. selaku Sekretaris Program. Penulis mengucapkan banyak terima kasih, karena di tengah-tengah kesibukan dalam mengelola dan meningkatkan Pasca Sarjana Ilmu Hukum UNDIP, namun masih juga memberikan bimbingan dalam dorongan kepada penulis.

Rasa terima kasih penulis juga sampaikan kepada semua, yakni Ibu DR. Sri Rejeki Hartono, SH, Bapak Prof. DR. Satjipto Raharjo, SH, Ibu DR. Esmi Warrasih Pujirahayu, SH, Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, Bapak DR. I. S. Susanto, SH.

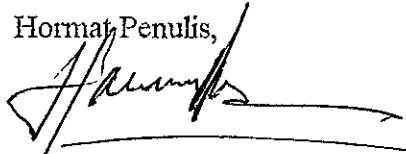
Kepada Bapak Prof. Soehardjo Sastromihardjo (alm), Bapak Prof. Purwahid Patrik, SH (alm). Penulis memohon kepada Allah SWT, agar arwah keduanya Dosenku ini ya Allah yang Maha Suci, Maha Agung, Maha Mulia dan Maha Besar, mengampuni dosa-dosanya dan tempatkan arwahnya di tempat surat yang Engkau janjikan, yakni Jannatul Naim.

Kepada semua Civitas akademika Pasca Sarjana UNDIP, dan rekan-rekan yang sejawat yang secara bersama-sama mengikuti Program Pasca Sarjana UNDIP Semarang, yang banyak memberikan bantuan moral dan material, penulis ucapkan terima kasih.

Kepada kedua orang tua penulis (alm) Abon dan Etina yang membesarkan penulis tidak mengenal jenuh maupun lelah untuk membesarkan penulis, dan kepada Istri tercinta Siti Bunga beserta anak-anak penulis, Fatni Amriani, Adnan Habiebie, dan Habibah Hanun, penulis mengucapkan terima kasih dan selamat belajar, Amin

Semarang, Februari 2003

Hormat Penulis,



Makdin Amrin, SH

ABSTRAK

Pertambahan penduduk yang demikian besar merupakan lahan sangat potensial guna penyelenggaraan pembangunan, dan ini tentunya bertujuan memberdayakan sumber daya manusia, yakni selain menyangkut pertumbuhan ekonomi suatu daerah, tetapi juga untuk mengujudkan maksud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan UU no. 22/1999.

Pembangunan merupakan langkah awal dalam penataan keindahan kota terutama untuk menertibkan sektor ekonomi sebagai ujud dari penyelenggaraan otonomi daerah, yakni kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber alam akan menjadi hal yang penting, yaitu adanya masukan ke kas pemerintah pusat dan daerah berupa penagihan pajak, maupun penetapan redistribusi.

Sejalan dengan meningkatnya kendaraan bermotor akan bertambah kepadatan lalu lintas, sehingga dirasakan perlu suatu penertiban sarana dan prasarana kendaraan bermotor sebagai pengangkut, untuk itu pembangunan terminal diharapkan mampu memadai bagi pengguna jasa, baik bagi pengangkut orang maupun bagi pengangkut barang-barang kebutuhan tersebut.

Untuk itu keberadaan suatu terminal adalah menjadi hal yang vital baik dalam melaksanakan kegiatan ekonomis tetapi juga memudahkan transportasi lapangan pekerjaan masyarakat.

ABSTACT

The great population growth has a potential field in development arrangement. This aimed at the human resources empowerment, which has related to regional economic growth and effort to ward obvious and responsible implementation of purpose and aim of regional autonomy in accordance with Act. No. 22/1999.

Development is the first step in managing the city aesthetic, primarily to arrange the economic sector as the purpose of the regional autonomy organization, which is, the regional capability in exploring and managing the natural resources. This would be an important matter, an input to the central and regional government income in form of tax retribution income.

In compliance with the increasing number of motor-vehicle ownership, the traffic density would also increase. Thus it was considered, that the need of structure and infrastructur arrangement of motor vehicle as transport. There fore, the station development is expected to adequate the need of the service users, both for human and goods transport.

Therefore, the transport existence becomes vital in launching the economic activity either in performing the community transportation field of work easier.

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Judul	i
Abstract	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel	ix
Daftar Gambar.....	x
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Metode Penelitian	13
1. Obyek Penelitian	14
2. Metode Pendekatan	15
3. Jenis Penelitian.....	16
4. Penentuan Populasi, Sampel dan teknik Pengambilan Sampel.....	16
5. Jenis dan Sumber Data.....	18
6. Teknik Pengumpulan Data.....	18

7.	Alat-alat Pengumpulan Data.....	20
8.	Teknik Analisis Data	21
F.	Sistematika Penulisan	23
BAB II	Kerangka Pemikiran.....	25
A.	Pembangunan Nasional	25
1.	Undang-undang No. 22 Tahun 1999.....	28
2.	Undang-undang No. 25 Tahun 1999.....	50
3.	Undang-undang No. 18 Tahun 1997.....	62
B.	Pembangunan Daerah.....	73
BAB III	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS HASIL	94
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	94
B.	Organisasi Dan Koordinasi Pelaksanaan Tugas	96
B.1.	Instansi Terkait Di Jajaran Terminal Terpadu	
	Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Daerah .	112
B.1.1.	Kepala Daerah	113
B.1.2.	Kepolisian Republik Indonesia.....	114
B.1.3.	Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya.....	115
B.1.4.	Perusahaan Daerah.....	115
B.2.	Status Kepegawaian Terminal Terpadu Amplas.....	119
C.	Realisasi Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Terminal	121
D.	Faktor-faktor yang Menjadi Kendala dalam Pengembangan Berperannya Pajak dan Retribusi Terminal.....	128

BAB IV	KESIMPULAN DAN SARAN.....	147
A.	Kesimpulan	147
B.	Saran.....	149
DAFTAR PUSTAKA		151

DAFTAR TABEL

	hal
Tabel 1. Realisasi Pendapatan Tahun Buku 2000 dibandingkan Tahun 1999	123
Tabel 2. Realisasi Pendapatan Sektor Terminal Tahun 1996-2000	125
Tabel 3. Realisasi Pendapatan dari TPR	126
Tabel 4. Hubungan Teori dan Analisis Penelitian Mengenai Permasalahan No. 3	138
Tabel 5. Karakteristik Tingkat Pendidikan Pengemudi	143
Tabel 6. Ketaatan Para Pengemudi dalam Membayar Pajak dan Retribusi Terminal	145
Tabel 7. Persepsi Para Pengemudi Terhadap Pemerintah Daerah	146

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang tidak lain merupakan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia, maka sebagai konsekwensi logisnya diperlukanlah adanya suatu proses yaitu pembangunan nasional.

Pembangunan nasional tersebut selama ini telah kita laksanakan secara bertahap yaitu dengan serangkaian tahapan kegiatan melalui Repelita-Repelita yang sekarang disebut dengan Program Pembangunan Nasional (PROPANAS) TAP MPR Tahun 1999.

Bila ingin melihat hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai selama ini, maka yang menjadi sasaran ataupun objek penelitiannya bukanlah apa yang terdapat di kota-kota besar tetapi kita harus mencari informasi ke daerah-daerah tentang sejauh mana sudah keberhasilan pembangunan di Indonesia, karena pembangunan yang sekarang dilaksanakan adalah beroperasi di daerah.

Berbicara mengenai pembangunan di daerah, maka mengambil kota Medan sebagai objek penelitian adalah merupakan pilihan yang tepat. Dimana Medan sebagai salah satu kota terbesar di Indonesia, didukung dengan jumlah penduduk

yang sedemikian besar merupakan lahan yang sangat potensial guna menyelenggarakan pembangunan. Dengan memberdayakan sumber daya manusianya, disamping dapat meningkatkan kemampuan ekonomi daerah juga untuk mewujudkan maksud dan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab.

Adapun yang menjadi perhatian utama dalam penulisan ini adalah mengenai pembangunan terminal terpadu di kota Medan. Terutama aspek ekonomi menjadi hal terpenting apabila dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, mengenai otonomi daerah.

Sebelum masa Orde Baru istilah terminal tidak lazim dikenal seperti saat sekarang ini. Pada masa itu angkutan umum yang populer adalah sado dan kuda. Sedangkan kendaraan bermoto masih sedikit sekali jumlahnya bahkan dapat dikatakan masih langka.

Kendaraan bermotor pada masa itu sebagai sarana angkutan umum tidak mempunyai tempat tertentu, artinya masih berpindah-pindah menurut situasi dan pasar. Dan pasar sendiri saat itu juga masih belum mempunyai tempat yang tetap dan teratur seperti sekarang ini. Angkutan umumpun sebagai sarana transportasi selalu berkelompok hanya apabila ada keramaian dan pasar.

Meningkatnya jumlah pertambahan penduduk tentunya diiringi pula dengan meningkatnya kebutuhan diberbagai sektor kehidupan termasuk transportasi menyebabkan mobilisasi penduduk dari pedesaan ke perkotaan guna mencari

lapangan pekerjaan, disamping itu juga untuk menjual hasil-hasil pertanian, telah menciptakan suatu kondisi bahwa kendaraan bermotor sebagai sarana angkutan umum adalah sesuatu yang amat vital.¹⁾

Tiap-tiap perusahaan, dalam bentuk atau bidang manapun, apalagi dalam bidang perniagaan, tidak mungkin berjalan dengan lancar untuk memperoleh laba tanpa adanya alat-alat pengangkutan yang memungkinkan sampainya barang-barang produksi dan perdagangan ditempat pemakai dengan tepat waktu serta dalam keadaan utuh dan lengkap, sehingga dapat memanfaatkan barang-barang produksi dan perdagangan yang diperlukan itu dengan sempurna. Begitupun produsen memerlukan alat-alat pengangkutan yang berjalan baik secara teratur untuk menyalurkan hasil-hasil produksinya kepada konsumen.

Juga misalnya pengusaha bangunan, seorang pemborong, akan menghadapi kesulitan untuk memenuhi prestasi-prestasinya dengan cara yang pantas dan tepat waktu, kalau kepadanya tidak terjamin sampainya material-material bangunan pada tempat dan pada saat-saat yang tepat. Dan semua ini memerlukan pengangkutan yang berjalan baik.

Singkatnya, soal pengangkutan mempunyai peranan yang penting sekali.

Itu tidak saja mengenai barang-barang yang diperlukan di tempat-tempat tertentu, dalam keadaan yang lengkap dan utuh serta tepat waktunya, tetapi juga mengenai pengangkutan orang-orang yang memberikan perantara pada pelaksanaan bekerjanya perusahaan-perusahaan itu.

¹⁾ Lihat UU No. 14 / 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Penerbit Arloka. Surabaya. Hal. 5

Mereka semua tidak mungkin memenuhi prestasi-prestasi dengan tepat waktu tanpa alat-alat pengangkutan ; belum lagi terhitung bertambahnya orang-orang yang karena sesuatu hal misalnya untuk peninjauan di dalam atau di luar negeri yang memerlukan transportasi pengangkutan.²⁾

Kita melihat bahwa pengangkutan pada pokoknya perpindahan tempat, baik mengenai benda-benda, maupun mengenai orang-orang, karena perpindahan itu mutlak diperlukan untuk mencapai dan meninggikan manfaat serta efisiensi. Dengan pesatnya kemajuan teknik dapat dipermudah dan diperluas pengangkutan benda-benda dan orang-orang itu, tidak saja di darat, melainkan juga menyeberang samudra dan di udara.³⁾

Sejalan dengan keadaan yang demikian, dimana meningkatnya jumlah kendaraan bermotor telah pula meningkatkan kepadatan arus lintas sehingga dirasakan perlu adanya suatu peraturan guna menertibkan keberadaan kendaraan bermotor sebagai sarana angkutan umum.

Pengaturan dan pengelompokkan angkutan umum dalam suatu terminal diharapkan mampu memudahkan para pengguna jasa angkutan untuk mencari dan menggunakan angkutan umum.

Keberadaan suatu terminal adalah suatu hal yang paling efektif dan efisien dalam melancarkan kegiatan di sektor transportasi dan sektor-sektor ekonomi termasuk mobil penumpang, yaitu setiap kendaraan bermotor yang semata-mata

²⁾ Arsyad, Lincolin. 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah. BPFE Yogyakarta.

³⁾ R. Soekardono SH, Prof, Hukum Dagang Indonesia, Jakarta : CV Rajawali, III, Jilid II, 1986, hal. 1-2

diperengkapi sebanyak-banyaknya delapan tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi.⁴⁾

Disamping hal tersebut pengadaan suatu terminal adalah merupakan sumber pendapatan bagi pemerintah daerah setempat dengan menerbitkan peraturan-peraturan daerah mengenai retribusi dan lain sebagainya. Berdasarkan penelitian hukum normatif, berupa penelitian inventarisasi hukum positif⁵⁾ dapat diketahui beberapa ketentuan berupa Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengelolaan terminal dan Retribusi terminal yaitu :

- a. Peraturan Daerah (Perda) No. 16 Tahun 1981 mengenai Terminal dan Retribusi terminal mobil angkutan penumpang umum non bis (antar kota dan dalam kota) dan bis dalam daerah Kotamadya Medan.
- b. Peraturan Daerah (Perda) No. 14 Tahun 1985 tentang terminal dan retribusi mobil angkutan penumpang umum bis dalam kota dalam daerah Kotamadya Tingkat II Medan, yang mempunyai 3 (tiga) terminal yakni :
 1. Terminal Sambu
 2. Terminal Teladan
 3. Terminal Sei Wampu.

Ketiga terminal tersebut pengelolaannya diserahkan kepada Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Tingkat II Medan, sedang pembinaan dan pengawasannya diserahkan kepada Pemerintah/Kepala Daerah Tingkat II Medan.

⁴⁾ Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, 1990, hal. 30.

⁵⁾ Op Cit. Hal. 12-13

Adapun urusan penyediaan dan pengelolaan terminal adalah merupakan sebagian dari urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah dalam bentuk otonomi daerah, seperti yang tertuang dalam PP No. 18 Tahun 1953 yakni tentang pelaksanaan penyerahan sebahagian dari urusan Pemerintah Pusat kepada propinsi mengenai Pekerjaan Umum (PU) dan penegasan urusan pekerjaan umum dari daerah-daerah otonomi Kabupaten/kota besar dan kota kecil.

Dengan adanya pelimpahan urusan Pemerintah Pusat kepada daerah maka terminal menjadi urusan Rumah Tangga Daerah. Sehingga perencanaan dan pembiayaannya menjadi tanggung jawab dari Kepala Daerah Tingkat II Medan.

Adapun pentingnya kedudukan terminal dalam dunia per lalu lintasan dan angkutan jalan raya dikarenakan perkembangan terminal dinilai strategis sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga Perusahaan Daerah Pembangunan (PD. Pembangunan) sebagai suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian daerah dan menambah pendapatan daerah ditugasi oleh Kepala Daerah Tingkat II Kotamadya Medan untuk mengelola terminal, seperti :

- Terminal Terpadu Amplas.
- Terminal Terpadu Pinang Baris.
- Terminal Terpadu Teladan

Terminal terpadu merupakan terminal yang di dalamnya melibatkan pemerintah daerah (dipenda), DLLAJR (dinas lalu lintas dan angkutan jalan raya) dan kepolisian, di samping itu terminal terpadu memiliki kapasitas tampung (daya menampung kendaraan umum (seperti bus) yang besar dan pengelolaannya

diserahkan pada PD. Pembangunan. Hal ini berbeda dengan terminal biasa, dimana instansi yang terlibat secara langsung hanyalah PEMDA setempat dan pengelolaannya tidak diserahkan pada PD. Pembangunan

Dalam kontribusinya bagi penerimaan dari sektor Pendapat Hasil Daerah (PAD) Sumatera Utara khususnya Kotamadya Medan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat tendensi peningkatan setiap tahun, namun apabila dibandingkan dengan laju pertumbuhan pembangunan diberbagai sektor, baik yang dilaksanakan oleh pihak swasta maupun Pemerintah, maka peningkatan tersebut belum sebanding dengan tuntutan kebutuhan masyarakat.

Melihat kenyataan ini, sektor penerimaan subsidi/bantuan dari Pemerintah Pusat masih sangat dominan. Namun perlu disadari bahwa penerimaan sektor tersebut relatif terbatas disamping beban pengeluaran untuk pembangunan yang cenderung terus meningkat. Maka dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, salah satu yang dinilai strategis adalah pengelolaan terminal.

Khususnya daerah Kotamadya Medan sebagai pusat kota di Sumatera Utara yang cukup potensial, penggunaan terminal terus meningkat sejalan dengan peningkatan pembangunan, namun penerimaan iuran dari retribusi terminal angkutan diperkirakan belum sebanding dengan potensi yang ada.

Untuk itu perlu diambil langkah-langkah terobosan untuk intensifikasi, terutama pengaturan, pengelolaan dan penataran sistem pemungutannya.

Di Kotamadya Medan, penyelenggaraan, pengaturan, pengurusan dan pembinaannya secara teknis dilaksanakan oleh badan/instansi yang ditugasi untuk itu berdasarkan Peraturan Daerah (Perda).

Mengenai hal ini akan lebih relevan bila dikaitkan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999, khususnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 butir h, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundangan-undangan.

Adapun kewenangan daerah yang dimaksud oleh UU No. 22 Tahun 1999 mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, dengan bidang yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi dan tenaga kerja.⁵

Hal-hal yang mendasar dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat.

Bila kita perhatikan dari pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam UU ini pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.⁶

⁵ UU No. 22 Tahun 1999, Surabaya ; Arkola 1999, pasal 2, ayat 2, hal. 8.

⁶ Ibrahim, Jimmi Mohammad, 1997, Prospek Otonomi Daerah, Dahara Prize, Semarang.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, termasuk penertiban transportasi daerah dan terminal.⁷

Jadi untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang di dukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.

Sejalan dengan pokok pikiran tentang pengelolaan terminal terpadu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan keterkaitannya dengan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, maka alangkah baiknya apabila kita mengetahui apa yang menjadi sumber pendapatan daerah, khususnya daerah Sumatera Utara.

Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah.
 1. Hasil pajak daerah
 2. Hasil retribusi daerah
 3. Hasil perusahaan daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
 4. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah, dan
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

⁷ Pide, Andi Mustari, 1999, Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media, Jakarta

Terminal bus merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah dan juga asli sekaligus merupakan bagian yang integral dari pendapatan nasional sebagaimana telah diatur dalam Perda No. 16 tahun 1981 dan Perda No. 14 Tahun 1985. Sedangkan untuk angkutan lain seperti dokar, helikak, bemo, becak tidak diatur secara khusus apakah melalui Perda seperti terminal bus atau dengan peraturan lainnya. Akan tetapi untuk izin operasional melakukan usahanya mereka dikenakan pajak tahunan saja.

B. Perumusan Masalah

Apabila mengamati laporan-laporan dari badan-badan sosial dan ekonomi dunia, akan tampak pengakuan terhadap keberhasilan pembangunan perekonomian yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah selama Orde Baru. Laporan Bank Dunia mengenai kemampuan Indonesia membayar hutang-hutangnya, pengakuan FAO terhadap Indonesia yang telah mampu berswasembada pangan pada tahun 1984 serta pengakuan PBB terhadap keberhasilan Program Keluarga Berencana adalah sebagian contoh-contoh pengakuan dunia terhadap keberhasilan Indonesia.⁸

Realitas yang ada menunjukkan bahwa selama Orde Baru (1966 – 1994). Pemerintah baik Pusat maupun Daerah telah bahu membahu dalam melaksanakan program-program pembangunan yang direncanakan dalam Repelita demi Repelita, dan pada priode ini tampak pembangunan ekonomi yang cukup pesat di Indonesia. Terutama pada saat harga minyak dan gas mengalami kenaikan yang menyebabkan Pemerintah mempunyai dana yang cukup untuk membiayai pembangunan.⁹

⁸ Zudan Arif F, SH, MH, Hukum Ekonomi, Surabaya ; 1997, Karya Abditama, Buku I, hal. 28.

⁹ Ryas Rasyid, Muhammad, 1997, Kajian Awal Birokrasi pemerintahan Politik Orde Baru , (angota IKAPI, Jakarta.

Medan sebagai ibukota Propinsi Sumatera Utara yang juga merupakan salah satu kota besar di Indonesia merupakan bagian dari pembangunan itu sendiri.

Kota Medan sebagai Kawasan Perkotaan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa Pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi, merupakan daerah tujuan bagi para pelaku ekonomi.

Besarnya jumlah penduduk yang bekerja di kota Medan, disamping berkembangnya kawasan-kawasan industri yang ada jelas bersentuhan langsung dengan adanya kepentingan akan sarana transportasi. Konsekwensinya adalah harus tersedianya sarana transportasi yang mudah, lancar dan teratur sehingga memudahkan kegiatan ekonomi dan industri di kota Medan.

Keberadaan suatu terminal adalah salah satu untuk mencari jalan keluar guna memudahkan, melancarkan dan teraturnya arus lalu lintas. Disamping tentunya merupakan meningkatkan penerimaan Pemerintah Daerah kota Medan.

Namun pembangunan terminal ini tentunya membawa konsekuensi bagi Pemerintah Daerah untuk dapat mengelola keberadaan terminal tersebut agar berperan sebagaimana mestinya dan guna menambah Pendapatan Asli Daerah.¹⁰

Pengelolaan Terminal-terminal Terpadu berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kodati II Medan No. 4 Tahun 1990, menyebabkan adanya faktor-faktor sosial yang mempengaruhi jalan pelaksanaannya, baik yang menunjang terselenggaranya pelaksanaan tugas dan tanggung jawab maupun berupa hambatan-hambatan, sehingga pelaksanaan terminal belum dapat memenuhi sasaran yang akan dicapai secara optimal.

¹⁰ UU No. 14 / 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Kita mengetahui bahwa keberadaan terminal-terminal di Medan masih tergolong baru, sehingga baik pengelolaannya maupun instansi yang terkait selalu banyak mengalami kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai gejala sosial di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Untuk itu penulis menarik pembatasan tentang topik permasalahan, yaitu :

- a. Bagaimana Organisasi dan Koordinasi Pelaksanaan Tugas di Jajaran Terminal Terpadu Dan Instansi yang Terkait dalam Pengelolaan Terminal Terpadu Untuk Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Daerah
- b. Bagaimana Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sejalan dengan Pelaksanaan UU No. 22 Th. 1999.
- c. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pengembangan berperannya pajak daerah dan retribusi terminal.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian adalah usaha-usaha atau pekerjaan untuk memperoleh pemecahan terhadap segala permasalahan. Demikian juga halnya dengan yang dilakukan penulis dalam hal ini, penelitian yang dilakukan adalah bertujuan :

1. Untuk mengetahui sejauh mana koordinasi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab di jajaran Terminal-terminal Terpadu, Amplas, Pinang Baris dan Teladan.
2. Untuk mengetahui sejauh mana realisasi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pengelola terminal bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi atau peningkatan pendapatan asli daerah.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan dan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memberikan suatu pemikiran (suatu informasi ilmiah) terutama bagi dunia akademis, tentang bagaimana Pemerintah Daerah mengelola terminal untuk meningkatkan ekonomi atau PAD.
2. Dalam segi praktis diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan pemerintah daerah Kotamadya Medan dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan PAD, khususnya pengelolaan terminal yang terkait dengan pengaturan arus masuk dan keluar angkutan dari terminal dan dalam penentuan tarif retribusi terminal. Juga dapat dijadikan pertimbangan dalam hal pengambilan kebijakan tentang pelaksanaan koordinasi instansi yang terkait sebagai pengelola terminal dari kendala-kendala yang telah diketahui dari hasil penelitian ini.

E. Metode Penelitian

Suatu metode adalah merupakan suatu cara kerja atau tata kerja untuk memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Dalam penelitian hukum ada dua metode yang dapat dipakai yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris atau sosiologis. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder. Sedangkan penelitian hukum sosiologis menggunakan data primer.

Dalam penelitian hukum normatif ada enam jenis atau bentuk penelitian yaitu :

1. Penelitian inventarisasi hukum positif.
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum
3. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*
4. Penelitian terhadap sistematik hukum.
5. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
6. Perbandingan penelitian hukum positif.¹¹

Dalam tesis ini penulis menggabungkan kedua metode tersebut di atas. Dan khusus untuk metode penelitian hukum normatif penulis melakukan inventarisasi hukum positif dan penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*.

Jadi suatu metode dipilih berdasarkan dan mempertimbangkan kesesuaian, keserasian dengan objek, sejalan dengan tujuan, sasaran, jenis penelitian dan masalah yang diteliti, beberapa hal yang menyangkut metode penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

E.1 Obyek Penelitian

Yang menjadi obyek dalam penelitian tentang pengelolaan terminal terpadu guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan Undang-undang No. 22 tahun 1999 ini adalah ; pengelolaan terminal medan (termasuk didalamnya organisasi terminal dan instansi-instansi terkait), dokumen-dokumen yang mengatur tentang retribusi terminal medan dan yang ada

¹¹ Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, 1990, hal. 12-13.

kaitannya dengan pendapatan, retribusi dan pajak daerah. Kota Medan dipilih sebagai lokasi penelitian berdasarkan teknik pengambilan sampel secara *purpose sampling*, dimana peneliti menggunakan pertimbangan sendiri secara sengaja dalam memilih anggota populasi yang dianggap dapat memberikan informasi yang diperlukan.¹² Lokasi penelitian ini adalah dilakukan di wilayah Kotamadya Medan. Hal ini adalah sehubungan dengan pengembangan sektor ekonomi daerah. Daerah Kotamadya Medan terdiri dari 21 Kecamatan, maka fokus amatan pada penelitian ini terbatas pada kawasan Terminal Terpadu Amplas. Pemilihan Kawasan Amplas adalah didasarkan pada pertimbangan, bahwa kawasan ini merupakan pusat sektor ekonomi pendapatan Daerah, baik yang menghubungkan Kecamatan yang ada di kawasan Kotamadya Medan maupun yang menghubungkan Sumatera dan Daerah kota yang ada di Pulau Jawa. Untuk itu perlu pengelolaanya dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kotamadya Medan. Selain pembatasan fokus pada amatan ini juga karena keterbatasan tenaga, waktu dan biaya yang dimiliki oleh peneliti.

E.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan yuridis Normatif dan pendekatan yuridis sosiologis. Oleh karena permasalahan yang diteliti adalah masalah hubungan antara faktor yuridis Normatif dan faktor yuridis Sosiologis.

Pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti dan hasil penelitian yang diperoleh

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1998. Hal. 51

dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan dan melihat kehidupan yang senyatanya yang terjadi di masyarakat. Pusat penelitian diarahkan pada aspek-aspek operasional, yakni pengembangan sektor ekonomi daerah Kotamadya Medan, sebagai sarana sosial (sosial teknik) seperti yang dikemukakan oleh Roscoe Pound maupun sebagai sarana pendistribusian, pengintegrasian seperti dikembangkan oleh Talcott Parson.

E.3 Jenis Penelitian.

Seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto (1986 : 10) yaitu dari segi sifat penelitian ini merupakan penelitian yang disebut bersifat eksploratis, yakni penelitian yang sifatnya merupakan penjelajahan, karena pengetahuan data tentang sumber pendapatan daerah dari terminal yang akan diselidiki, diteliti, masih kurang dalam kesempurnaan terhadap penyusunan ilmiah. Dan tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis normatif.

E.4 Penentuan Populasi, Sampel dan Teknik Penarikan Sampel.

Populasi adalah sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama (Soekanto, 1984: 172). Dengan mendasarkan pada pengertian di atas maka populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dalam pengembangan sektor ekonomi terminal, yaitu pada Pemda Kotamadya Medan cq. PD. Pembangunan Daerah Terminal Amplas, Pengurus Koperasi Angkutan Umum, Organisasi Pengemudi Angkutan Umum di Kotamadya Medan. Dalam

penelitian sosiologis normatif tentang aspek-aspek hukum ekonomi tidak mungkin dapat dilakukan secara menyeluruh terhadap populasi yang ada. Dari populasi yang diambil sampel teknik, penarikan sampel adalah purposive sampling, dengan teknik purposive ini, maka sampel yang dipilih dengan kriteria memahami dan menguasai permasalahannya, sehingga dapat diperoleh data yang lebih mendalam.¹³

Pemilihan responden dilakukan sedemikian rupa sehingga sampel tersebut benar-benar mencerminkan ciri-ciri populasinya. Tata cara purposive sampling mendasarkan pada keterangan dan pengetahuan yang menjadi ciri-ciri khusus responden yang dipilih mempunyai kesamaan sifat dan ciri yang populasinya, sifat dan ciri yang homogen, ini adalah sama-sama terlibat dalam pengembangan sektor ekonomi daerah melalui Terminal. Responden dalam penelitian ini pada Kasub. Unit Terminal Amplas (Jonggi Parhusip, SE) di PD Pembangunan dan Hendrik Ginting (Kepala Terminal) Kotamadya Medan.

Dari hasil survey yang dilakukan pada hari Senin bulan November tahun 200 dari jam 08.30 WIB sampai 18.30 WIB dan 22.30 WIB dapat diketahui jumlah pengemudi adalah 4.111 pengemudi angkutan, dari sejumlah pengemudi angkutan di atas diambil responden sebanyak 68 orang saja yang telah lama mengemudi angkutan umum minimal 5 tahun sehingga memahami secara persis persoalan-persoalan yang berkaitan dengan usaha mereka di dalam penerapan, pemungutan retribusi oleh Pemerintah Daerah Kotamadya Medan.

¹³ Furchan, Arief, 1992, Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif, Usaha Nasional, Surabaya.

E.5 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, sedangkan data sekunder merupakan data yang dapat mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan terhadap data primer.¹⁴

Berdasarkan uraian jenis data diatas maka dapat ditentukan sumber data dalam penelitian ini, yakni :

1. Sumber Data Primer adalah para responden yang terpilih dengan menggunakan metode purposive sampling dan juga pengamatan lapangan oleh peneliti secara langsung.
2. Sumber Data Sekunder adalah data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Peraturan Daerah (Perda) Kotamadya Medan, buku-buku literatur perpustakaan, hasil-hasil penelitian yang terpercaya (memiliki nilai ilmiah) dari kalangan akademisi terdahulu, media massa/majalah dan lain-lain yang relevan dengan objek penelitian.

E.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data-data dari sumber diatas dilakukan dengan cara atau teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Penyebaran Kuesioner.

Penyebaran Kuesioner dilakukan kepada 68 orang anggota responden dengan bantuan pengurus Koperasi Pengemudi Angkutan Umum Kotamadya Medan. Peneliti menyerahkan kuesioner kepada pengurus koperasi dan setelah

¹⁴ Nawawi, Hadari, 1990, Metode Penelitian Bidang Sosial, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan sebagai upaya dalam mengumpulkan data untuk mendapatkan informasi secara langsung. Wawancara ini dilakukan dengan memakai daftar pertanyaan/*quaetionari*, dan dari wawancara diharapkan bisa mendapat suatu gambaran/data yang sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dalam penelitian.

Wawancara yang dilakukan dengan responden para pengemudi angkutan, Kepala PD. Pembangunan, Kepala Terminal dan pihak-pihak yang terkait. Peneliti dibantu oleh satu orang teman peneliti dari Staf Pengajar Fakultas Hukum USU Medan. Wawancara ini dilakukan secara terstruktur dengan bahan kuesioner yang sekaligus berfungsi untuk melakukan cross check dari jawaban para responden, yakni yang dilakukan secara tertulis. Dengan cara wawancara ini peneliti dapat melakukan “probing” meminta penjelasan terhadap jawaban para responden yang ragu-ragu atau belum jelas. Waktu yang diberikan dalam wawancara ini sangat bervariasi, dari kira-kira 15 menit, karena ada responden yang tidak berminat dan malas menjawab sampai 1 jam, pada responden yang antusias atau simpati yang banyak menceritakan pengalamannya selama menjadi pengemudi angkutan umum di Kotamadya Medan. Sedangkan wawancara yang dilakukan dengan responden non pengemudi adalah wawancara bebas terpimpin, dalam arti percakapan yang dilakukan seperti diskusi.

3. Pengamatan langsung atau Observasi lapangan

Kegiatan pengamatan langsung dilakukan dengan cara terjun langsung kelapangan termasuk di dalamnya saat pengamatan awal, pengumpulan data sekunder yang dilakukan pada obyek terkait dan studi dokumentasi khususnya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait.¹⁵

4. Studi Kepustakaan.

penelitian ini melakukan study dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian yang merupakan data sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami hukum sebagaimana dimaksudkan dalam penelitian ini.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, sementara data sekunder merupakan data yang dapat mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, seperti buku-buku, laporan-laporan, majalah, media masa.

E.7 Alat-alat Pengumpulan Data.

Di dalam proses pengumpulan data ini, peneliti memerlukan alat-alat pengumpul data, dan adapun alat-alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Catatan di lapangan
2. Tape Recorder atau Kuesioner.
3. Alat-alat tulis

¹⁵ Nazir, 1988, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta.

E.8 Teknik Analisis Data.

Data yang telah berhasil dikumpulkan, baik berupa data primer maupun data sekunder yang berbentuk kuantitatif dan kuantitatif disusun dalam bentuk tabel yang kemudian akan dianalisa dengan menggunakan metode analisa data kuantitatif dan kualitatif. Analisis ini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis dan konsisten. Sesuai dengan tehnik yang dipakai dan sifat data yang diperoleh. Hasil pengumpulan data ini akan dianalisa dengan menggunakan analisa taksonomis.¹⁶ Artinya penelaahan yang lebih rinci dan mendalam, yang difokuskan kepada masalah-masalah atau domain-domain tertentu.

Pada analisis ini fokus penelitian di terapkan terbatas pada domain tertentu yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena/fokus yang menjadi sasaran penelitian. Domain-domain yang dipilih untuk diteliti secara lebih mendalam lagi merupakan fokus studi yang perlu dilacak secara lebih rinci dan mendalam terhadap struktur internal masing-masing domain.¹⁷

Adanya anggapan sementara bahwa metoda kuantitatif dan data kualitatif merupakan ciri utama suatu penelitian, dan tanpa kedua hal tersebut suatu penelitian akan kehilangan sifat ilmiahnya. Menurut hemat penulis anggapan seperti itu perlu dicermati, karena dalam ilmu-ilmu sosial terdapat gejala-gejala atau hambatan-hambatan yang tidak dapat dipelajari secara menyeluruh dan perlu diadakan

¹⁶ Sanafiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi, Malang ; Yayasan Asih Asah-Asah, Cet 1, 1990, hal. 98.

¹⁷ Ningrat, Koentjoro, Metode-metode Penelitian Masyarakat, Jakarta.

pencarian data awal, ditambah rumitnya struktur sosial yang terjadi dalam masyarakat. Dalam penelitian ini mengenai sektor pendapatan daerah tentang Terminal, bahwa data kuantitatif merupakan data pelengkap untuk mengetahui frekwensi pendapatan daerah dari sektor Terminal dan karakteristik atau perilaku para pengemudi angkutan di dalam pengutipan atau pungutan terhadap retribusi terminal.

Data yang diutamakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang merupakan hasil pengolahan atau analisis kualitatif. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis interaktif. Dengan analisis interaktif, maka data akan diproses melalui tiga komponen yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).¹⁸

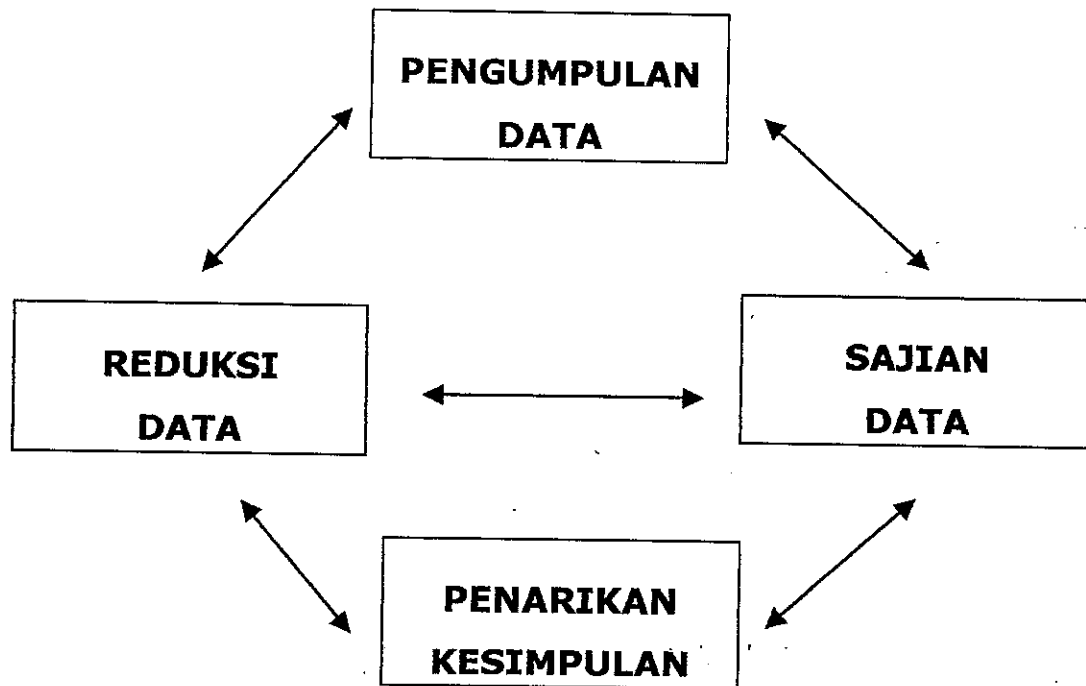
Analisis data dilakukan secara bersamaan dengan pengumpulan data. Selama di lapangan analisis data sudah dilakukan. Setelah data terkumpul, dilakukan penyajian data untuk melihat dan mengklasifikasikan data yang ada sesuai dengan kebutuhan. Data yang tidak relevan direduksi atau dibuang. Setelah proses ini selesai, dapat dilakukan verifikasi, apabila proses verifikasi belum mantap, peneliti terjun kembali ke lapangan untuk menggali data tersebut. Proses berikutnya dapat langsung ke verifikasi tanpa melalui reduksi data dan penyajian data.¹⁹ Walaupun demikian, seringkali proses analisis yang dilakukan tetap berkisar dari pengumpulan data, penyajian data, reduksi dan verifikasi.

¹⁸ Hadi, Sutrisno, 1973, *Metodologi Riset*, Yayasan Penerbit Psikologi UGM, Yogyakarta.

¹⁹ Hadi, Sutrisno, 2000, *Metodologi Research*, Penerbit Andi, Jilid I, Yogyakarta.

Adapun skema dalam cara kerja analisis interaktif adalah sebagai berikut :

Gambar 1. Kerja Analisis Interaktif



Interaktif Model of Analysis (HB – Sutopo, 1988 : 37).

Adapun setelah analisis data selesai, maka hasil penelitian akan disajikan secara deskriptif, yaitu menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan dan data yang diperoleh.

F. Sistematika Penulisan

Tesis ini seluruhnya terdiri atas 4 (empat) bab dan disusun dalam sistematika sebagai berikut :

BAB I : Merupakan suatu pendahuluan, yang merupakan pengantar dan pedoman untuk pembahasan.

- BAB II : Adalah suatu tinjauan Pustaka, yang mengemukakan berbagai tinjauan pustaka mengenai berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah berkaitan dengan retribusi dan pengelolaan terminal sebagai salah satu kegiatan pemerintah dalam melayani kepentingan sosial ekonomi dan pendistribusian barang dan jasa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.
- BAB III : Merupakan penyajian dan analisis penelitian yang memuat gambaran umum daerah penelitian sebagai daerah dalam pertumbuhan ekonomi serta pelaksanaan kebijakan-kebijakan otonomi daerah dengan pengelolaannya, khususnya keberadaan P.D. Pembangunan Daerah Kota Medan dengan pengelolaan Terminal Terpadu yang melaksanakan pengutipan Restribusi Daerah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.
- BAB IV : Yaitu bab terakhir dari Tesis ini dan merupakan Bab penutup yang memuat kesimpulan dari isi pembahasan hasil penelitian dari Tesis. Serta saran-saran yang relevan dengan kesimpulan tersebut.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

A. Pembangunan Nasional

Bertitik tolak dari suatu kerangka pemikiran yang sistematis tentang perjalanan kehidupan suatu negara maka hal yang patut dicermati sebagai langkah awal dari suatu alur berpikir sistemik tersebut adalah mengidentifikasikan apa yang menjadi tujuan berdirinya suatu negara. Dengan meletakkan persoalan ini sebagai pondasi dasar dalam menganalisa kehidupan bernegara (dari suatu bangsa) maka semua persoalan yang terjadi dan diamati tidak dapat lepas dari apa yang menjadi pondasi dasar tersebut. Indonesia sebagai sebuah negara yang melepaskan diri dari bagian koloni Belanda (penjajahan Belanda) di awal kemerdekaannya telah melengkapi kehidupan ketatanegaraannya dengan sebuah instrumen penting berupa konstitusi tertulis Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang hingga saat ini masih menjadi produk hukum positif. Secara jelas bagian awal dari konstitusi tersebut (pembukaan/preamble) dinyatakan bahwa tujuan kehidupan bernegara adalah untuk mewujudkan empat hal pokok :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ;
2. Memajukan kesejahteraan umum ;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa ; dan

4. Melaksanakan ketertiban dunia.¹

Empat pokok tujuan kehidupan bernegara tersebut pada dasarnya merupakan kondisi abstrak yang tentunya memerlukan indikator-indikator yang lebih konkrit untuk dapat dipakai dalam menilai perjalanan kehidupan bernegara itu sendiri (perjalanan roda pembangunan) apakah telah mengarah/mampu mewujudkan keempat tujuan di atas. Empat hal tersebut bersifat idealis abstrak.²

Agar nilai-nilai ideal yang ingin diwujudkan oleh pendiri bangsa/negara Indonesia (*the founding fathers*) seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945 itu dapat menjadi acuan praktis operasional, khususnya dalam menilai Pembangunan Nasional yang sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia, maka tentunya diperlukan elaborasi substansi dari pokok-pokok tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut. Diantara empat hal itu, tujuan kedua dan ketiga (hal kesejahteraan dan kecerdasan) dapat digunakan sebagai dasar pijakan analisa pelaksanaan pembangunan nasional.³

Tujuan kedua dalam pembukaan konstitusi menekankan persoalan kesejahteraan. Yang dapat diuraikan dari pokok pikiran ini adalah bahwa terdapat relativitas nilai dalam membuat suatu gambaran tentang kondisi yang bagaimana yang dimaksudkan sebagai suatu wujud kesejahteraan tersebut. Sejahtera di mata seseorang atau kelompok punya kecenderungan berbeda dengan wujud kesejahteraan di mata kelompok atau orang yang lain, melalui suatu determinasi yang tentunya berbeda (walaupun dipakai suatu standart pengukuran yang sama, kemungkinan

¹ Lubis, Solly SH., Prof. DR., *Pembukaan UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1980, hal. 26

² Ibid. hal. 27 – 28.

³ Sabon, Max Boli, *Ilmu Negara*, PT. Gramedia, Jakarta.

terjadinya perbedaan dalam menyimpulkan keberhasilan pembangunan mewujudkan kesejahteraan tetap saja ada, karena penilaian terhadap substansi seperti ini akan cenderung melibatkan unsur-unsur yang emosional/perasaan). Oleh karena itu, agar hal kesejahteraan ini menjadi praktis operasional dalam penganalisaan pembangunan nasional, maka panduan yang bisa dipakai adalah kondisi objektif umum yang terlihat dalam kehidupan bernegara dan kondisi objektif umum dalam kehidupan bernegara yang bertetangga. Ini sesungguhnya juga mengikuti redaksional dari pembukaan UUD 1945 itu sendiri yakni : memajukan kesejahteraan umum, umum dengan mengacu kepada kehidupan bernegara secara keseluruhan dan umum dengan mengacu kepada kehidupan antar negara yang bertetangga.

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berbentuk Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut azas desentralisasi dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.⁴

Oleh karena itu pasal 18 UUD 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi dan daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan Undang-Undang.

⁴ Solly Lubis, SH., Ilmu Negara, Penerbit Alumni, Bandung, 1975.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁵

Sebagai negara hukum, pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia harus berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang yang berlaku. Sesuai dengan judul tulisan ini terkait berbagai undang-undang yang harus dijadikan dasar pelaksanaan dan pengelolaan terminal terpadu guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, terutama Undang-Undang tentang Otonomi Daerah. Undang-undang tentang pembangunan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan ketentuan-ketentuan hukum perdata lain yang menyangkut hukum ekonomi.⁶

1. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Didalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, amanat Konstitusi yang menghendaki adanya pembagian daerah Indonesia dengan bentuk dan susunan pemerintahannya baik yang bersifat otonom maupun daerah administrasi belaka, telah dijabarkan melalui beberapa perundangan-undangan mulai dari Undang-Undang (UU) No.1 Tahun 1945, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Kepmen No. 72 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Terminal dan terakhir dikeluarkannya UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

⁵ Syarifudin, Ateng, 1988, Pengaturan Koordinasi Pemerintah Di Daerah, Tarsito, Bandung.

⁶ Abdurrahman, 1987, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta.

Salah satu materi persoalan yang diatur oleh berbagai perundang-undangan diatas yang selalu menjadi fokus pembahasan yang cenderung tidak berakhir adalah tentang otonomi yang memiliki daerah.

Persoalannya terletak pada penentuan seberapa besar kewenangan yang dapat diberikan kepada daerah untuk mengatur urusan-urusan rumah tangganya sendiri. Kondisi seperti ini terjadi disebabkan aturan dan didalam konstitusi tentang pemerintahan daerah tidak menetapkan secara tegas sebagaimana model/bentuk otonomi yang diberikan kepada daerah. Konstitusi memberikan kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk mengatur hal tersebut. Akibatnya adalah bentuk otonomi itu sendiri akan sangat tergantung kepada kemauan politik/political will ini dimungkinkan karena adanya perubahan komposisi penguasa yang dimenangkan melalui suatu pemilihan umum.

Persoalan lain yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan bentuk otonomi daerah dari beberapa perundang-undangan dimaksud adalah persoalan integritas negara kesatuan dan adanya tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁷

Otonomi daerah yang diawal penyelenggaraan kehidupan bernegara diberikan dalam bentuk otonomi yang seluas-luasnya dalam perkembangan berikut dianggap sebagai faktor yang dapat membahayakan integritas negara kesatuan.⁸

Kekhawatiran akan terciptanya kekuatan-kekuatan lokal atas pemberlakuan otonomi yang seluas - luasnya, yang selanjutnya akan menjadi kekuatan saingan bagi

⁷ Adisubrata, Winama Surya, 1999, Otonomi Daerah di Era Reformasi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

⁸ Hutabarat, Martin H., dkk, 1996, Hukum dan Politik Indonesia

Pemerintah Pusat menyebabkan diterapkannya bentuk otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dalam UU No.5 Tahun 1974.

Keinginan politik pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan pendemokrasian pemerintah daerah di awal perjalanan negara telah digantikan dengan orientasi pembangunan sebagaimana disebutkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara pada masa itu (TAP.MPR No.IV/MPR/1973).

Yang dimaksud dengan pembangunan disini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Jadi pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Ini berarti bahwa prinsip kedaulatan rakyat dan pendemokrasian pemerintahan daerah sebagai sarana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan titik perhatian dari politik kebijaksanaan pemerintahan daerah diawal penyelenggaraan negara. Telah bergeser kepada pencapaian hasil dari penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, yaitu berupa terlaksananya pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Tetapi dalam model pelaksanaan model otonomi nyata dan bertanggung jawab tidak terlihat adanya keinginan Pemerintah Pusat yang kuat untuk secara

bertahap memberikan kewenangan kepada daerah guna mengurus urusan-urusan yang semestinya diserahkan kepada daerah.

Dalih pembangunan yang dikedepankan oleh pemerintah sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah ternyata telah berwujud menjadi penguasaan yang berlebihan oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah.⁹ Pemerintah Pusat kurang memiliki political will untuk menyerahkan urusan-urusan yang lebih banyak menyangkut kepentingan masyarakat daerah untuk diurus sendiri oleh daerah.¹⁰

Selama lebih kurang seperempat abad bentuk otonomi nyata dan bertanggung jawab yang tertuang dalam UU No.5 Tahun 1974 dijadikan dasar pelaksanaan pemerintahan daerah, namun justru konsep otonomi tersebutlah yang menjadi penyebab munculnya gejolak rasa ketidak-puasan daerah belakangan ini yang sebagian diwujudkan melalui tuntutan untuk memisahkan diri dari Republik Kesatuan ini.

Konsep otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang menggantikan konsep otonomi yang seluas-luasnya yang semula dianggap dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, justru terbukti sebaliknya. Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab telah melahirkan bentuk pemerintahan yang sentralistis. Peranan Pemerintah Pusat dalam pengambilan kebijakan pembangunan di daerah cukup besar. Akibatnya, hakekat otonomi yang dianggap lebih berupa kewajiban dari pada hak. Telah menyebabkan ketergantungan daerah yang cukup

⁹ Ali Faried, 1996, Hukum Tata Pemerintah dan Proses Legislatif Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

¹⁰ Albrow, Martin, 1989, Birokrasi, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.

besar terhadap Pusat, partisipasi menjadi rendah dan mengabaikan keaneka-ragaman budaya.¹¹

Setiap Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah termasuk persoalan tentang otonominya masing-masing Undang-Undang tersebut mempunyai alasan tersendiri untuk menentukan model otonomi yang diterapkannya. Dan apabila diperhatikan lebih lanjut ternyata alasan-alasan tersebut saling bertentangan.

UU No.5 Tahun 1974 berpendapat bahwa model otonomi yang luas perlu dihindari agar keutuhan Negara Kesatuan dapat terpelihara, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebagai format penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya bagi pemerintahan daerah, yang dimuat dalam UU No.5 Tahun 1974 sebagai dasar meletakkan kewenangan bagi daerah otonom, memberikan bukti terjadinya kesenjangan tingkat pembangunan antar daerah selama seperempat abad masa berlakunya. Kenyataan berikutnya, tingkat pendapatan perkapita yang diukur dengan menggabungkan semua elemen masyarakat tanpa membuat suatu klasifikasi yang signifikan sesungguhnya memiliki angka deviasi yang tinggi, sebab antara mayoritas penduduk/rakyat dengan sejumlah kecil kelompok masyarakat memiliki pendapatan perkapita yang berbeda secara mengesankan. Dua indikator yang ringan ini telah menunjukkan bahwa apa yang dirumuskan sebagai hal kesejahteraan umum dalam pembukaan UUD 1945 belum dapat direpresentasikan secara baik oleh kondisi

¹¹ Zaenal Arifin, Kemampuan dan Kesiapan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab/suatu tinjauan terhadap Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, dalam kritis. Vol.XII. No.3, Maret 2000, Hal.93.

objektif negara. Menjadi semakin sulit untuk dapat tergambar adanya kesejahteraan umum tersebut bila kemudian keberadaan negara Indonesia dikomparasikan dengan kehidupan bernegara secara regional dan internasional, karena Indonesia selalu menempati urutan pada tingkatan bawah dari laporan-laporan penelitian internasional yang membahas persoalan kesejahteraan.¹²

Pertanyaan yang tersisa adalah : bagaimanakah eksistensi sistem otonomi nyata dan bertanggung jawab dalam persoalan ini ?. Bila kembali dilihat penjelasan UU No.5 Tahun 1974 (termasuk TAP MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN) secara jelas dinyatakan bahwa pemeberian otonomi kepada daerah adalah dalam rangka memperlancar pembangunan di daerah sebagai subsistem pembangunan nasional. Dengan memperhatikan pernyataan ini dan realita atas penyelenggaraan otonomi daerah (dengan bentuknya yang nyata dan bertanggung jawab) akan memberikan kesimpulan bahwa otonomi yang diberikan tersebut belum dapat membantu memperlancar pembangunan di daerah. (Tentunya pernyataan : ‘pembangunan di daerah sebagai subsistem pembangunan nasional’ tidak dapat diartikan bahwa tidak semua daerah perlu dibangun secara merata karena orientasinya lebih ditujukan pada pembangunan dalam skala nasional).

Dalam kerangka berfikir manajemen pembangunan (yang berarti juga manajemen kehidupan bernegara), untuk mengatur suatu wilayah yang luas maka perlu diperhatikan kondisi objektif dari masing-masing daerah sehingga kebijakan yang dibuat akan sesuai dengan kondisi di lapangan.¹³ Keterbatasan dalam melihat

¹² Djumhana, Muhammad, 1994, Hukum Ekonomi Sosial Indonesia, PT. Citra Adhitya Bakti, Bandung.

¹³ Solly Lubis, DR., 2000, Hukum dan Pembangunan, Penerbit Alumni. Bandung. Hal 57 – 59.

spesifikasi heterogenitas masing-masing daerah memerlukan keberadaan perangkat/institusi yang akan bekerja untuk menangani hal tersebut. Dalam konteks inilah makanya perlu diadakan institusi pemerintahan di tiap-tiap daerah. Tidak cukup hanya sampai pada pembentukan institusi saja, tetapi institusi tersebut mesti mempunyai kewenangan untuk dapat merespon kekhasan di daerahnya masing-masing dan merumuskannya sebagai sebuah kebijakan pembangunan. Yang menjadi pokok sesungguhnya dalam hal ini adalah apakah institusi daerah dibenarkan (memiliki kewenangan) untuk merespon semua bentuk kekhasan yang dimiliki daerahnya masing-masing ?

Ketidakmampuan daerah dalam rangka memperlancar pembangunan di daerah (sebagai subsistem pembangunan nasional) sebagaimana harapan dibentuknya UU No.5 Tahun 1974 lebih dikarenakan pola yang di pakai oleh undang-undang itu sendiri yang menjadi faktor penghambatnya. Dengan konsep otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, sistem pemeberian kewenangan kepada daerah otonom lebih mendekati sistem otonomi formil, dalam pengertian bahwa apa-apa saja bidang yang dapat diurus (menjadi kewenangan) daerah, hal itu tergantung pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat akan menentukan jenis-jenis kewenangan tersebut (yang tidak selalu sama di masing-masing daerah) dan dibuat dalam suatu produk perundang-undangan, baik berupa undang-undang (yaitu saat suatu daerah dibentuk sekaligus penetapan kewenangannya) maupun melalui peraturan pemerintah (PP), yaitu dalam hal penambahan urusan/kewenangan. Dilema kemudian muncul dari sistem seperti

ini, sebab apabila terdapat hal-hal yang sepatutnya direspon dan ditangani oleh institusi daerah di luar (selain) dari kewenangan yang sudah ada/dimilikinya, maka hal-hal yang bersifat baru ini hanya dapat diurus (direspon) oleh daerah apabila pusat atau pemegang hak atas kewenangan dalam persoalan tersebut mau untuk melimpahkan kewenangan di bidang itu menjadi bagian dari kewenangan daerah. Dilemanya adalah: bagaimana kalau pusat atau pemegang hak atas kewenangan dalam urusan tersebut tidak mau melakukannya (tidak bersedia untuk menyerahkan kewenangan di bidang tersebut kepada daerah)? Akar dilema sesungguhnya adalah bahwa dalam kondisi seperti ini yang sangat berperan adalah kemauan (*political will*) dari pemegang kewenangan sebelumnya. Banyak faktor yang terkait dalam pembentukan *political will*, dan tentu saja persoalan-persoalan politis di sekitarnya akan memainkan perannya masing-masing dan peran yang paling berpengaruh akan menjadi faktor penentu, yang kesemuanya itu berada diluar lingkup Ilmu Hukum.

Sifat dari konsep otonomi nyata dan bertanggung jawab dalam UU No.5 tahun 1974 ini adalah 'pemeberian kewenangan yang terbatas', maka prakarsa daerah untuk merespon segala hal baru di luar kewenangan yang sudah dimilikinya menjadi suatu kebijakan yang segera direalisasikan akan mustahil dapat terlaksana. Satu jalan yang memungkinkan hal ini dapat direalisasikan adalah bila daerah mampu mempengaruhi atau bahkan memiliki faktor-faktor yang dapat membentuk *political will* dari pemerintah pusat, dan tentunya ini akan membutuhkan waktu yang lama, lagi pula bahwa hal ini berada di luar lingkup Ilmu Hukum. Suatu kesimpulan yang

dapat ditarik dari kondisi seperti ini adalah bahwa otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dikonsepsikan oleh UU No.5 Tahun 1974 bersifat kacau, sehingga dinamika (perkembangan) di daerah sulit untuk direspon oleh daerah secara cepat. Pembangunan akan terlihat menjadi stagnan (walau tentu saja secara alami akan ada perkembangan, tetapi dalam waktu yang lama).

Berbeda dengan model otonomi yang dikonsepsikan dalam UU No.22 tahun 1999, dimana rumusan otonomi daerah dirubah menjadi otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Perbedaannya hanya terletak pada satu kata yaitu adanya penambahan kata 'luas' yang dalam UU No.5 Tahun 1974 hanya memakai konsep otonomi nyata dan bertanggung jawab. Walau cuma penambahan satu kata, konsep otonominya berubah secara mendasar dari yang ada sebelumnya. Bila format yang dimiliki UU No.5 Tahun 1974 menentukan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh daerah datangnya (ditentukan) dari atas (bersifat kucuran), maka dengan tambahan kata luas dalam UU No.22 Tahun 1999 formatnya menjadi berubah (terbalik). Daerahlah (Kabupaten/Kota) yang terlebih dahulu menentukan apa-apa saja bidang kewenangan yang ingin dan dapat diurusnya (selain dari kewenangan pokok yang tetap pada pemerintah pusat) dan selain itu barulah hal-hal/kewenangan yang belum dapat diurusnya dilempar ke atas (propinsi dan bukan kepada pusat) untuk di urus. Bila kemudian daerah merasa mampu dan memang hal itu harus direspon dan diurus oleh daerah Kabupaten/Kota maka urusan tadinya diserahkan kepada propinsi dapat ditarik kembali oleh daerah Kabupaten/Kota untuk diurus

sendiri. Dengan konsep seperti ini otonomi daerah yang semula bersifat stagnan itu, secara teoritis akan lebih dinamis pada masa mendatang dan dapat merespon secara cepat perkembangan yang terjadi di daerah.

Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tidak terlepas dari tuntutan gelombang reformasi yang telah bergulir menuntut perubahan dalam seluruh ini tatanan kehidupan bernegara. Hal ini juga didorong oleh munculnya kesadaran baru pada ruang lingkup kehidupan publik untuk menegakan kedaulatan rakyat, demokratisasi pemerintahan dan pemberdayaan perekonomian rakyat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat lokal menjadi wacana publik yang menuntut pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*) dan kewenangan (*authority*) serta diskresi dalam penetapan kebijakan publik dan alokasi sumber-sumber pembiayaan secara adil antara Pusat dan Daerah.¹⁴

Berbagai isu mengenai otonomi daerah di atas telah mendorong perubahan format baru pemerintahan daerah menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindari. Upaya merespon berbagai tuntutan tersebut dilakukan dengan di tetapkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti dengan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Hal ini menandai awal dari suatu

¹⁴ Andy Ramses M *Format Baru Otonomi Daerah (Makna dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi II/2000, Hal. 50.

era baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengakhiri suatu era pemerintahan daerah yang sentralistik di bawah UU No.5 Tahun 1974.¹⁵

Secara normative, bentuk otonomi yang diterapkan menurut UU No.5 Tahun 1974 adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Secara empiris otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang telah diterapkan selama dua puluh lima tahun itu, ternyata kurang memenuhi harapan. Hal ini tampak dalam dua hal, yaitu¹⁶ :

1. Aspek wewenang dalam praktek kewenangan atas urusan yang diserahkan menjadi urusan daerah masih tetap berada pada pemerintah pusat. Kecenderungan yang kuat adalah sentralistik yang menempatkan pemerintah daerah sebagai agen (*agency model*). Pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang luas dalam penetapan kebijakan dan pengaturan secara seragam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibat adanya keterbatasan wewenang untuk penetapan kebijakan, maka pemerintah daerah menjadi kurang efektif dalam mengemban misi meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan masyarakat lokal yang sesuai dengan kebutuhan lokal sehingga pemerintah telah gagal menciptakan kemandirian daerah.
2. Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab menekankan segi kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan pembiayaan merupakan salah satu variable penting dalam menilai kemampuan otonomi. Pada aspek ini, kecenderungan yang kuat adalah hubungan keuangan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid*, Hal 51.

yang tidak realistis antara Pusat dan Daerah. Struktur keuangan antara Pusat dan daerah yang tidak seimbang dan ditambah ketergantungan daerah yang sangat kuat pada sumber-sumber penerimaan dari Pemerintah Pusat serta kecilnya kontribusi pendapatan asli daerah dalam struktur keuangan daerah, menandai hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Kondisi kemampuan pembiayaan yang sangat lemah ini menyebabkan tidak berdayanya daerah untuk membangun daerahnya.

Menurut Bhenyamin Hoessein, sejak reformasi digulirkan, maka UU No.5 Tahun 1974 merupakan salah satu produk hukum yang dituntut untuk direformasi. Tuntutan ini berdasarkan pada ketidakpuasan masyarakat terhadap kondisi otonomi dan penyelenggaraan Pemerintah Daerah di bawah UU No.5 Tahun 1974. Berbagai hasil kajian yang dilakukan oleh pakar menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki Daerah, di samping itu pengawasan dan campur tangan Pusat terhadap Daerah dalam berbagai bidang sangat tinggi diukur dengan ukuran internasional, akibatnya Daerah tidak memiliki diskresi dalam memilih berbagai alternatif untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat.¹⁷

Selanjutnya dinyatakan bahwa perbandingan otonomi Dati II lebih kecil dari Dati I. Secara nasional, distribusi kewenangan dan fungsi pemerintahan antara Pusat,

¹⁷ Bhenyamin Hoessein, *Otonomi Daerah dalam Negara kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*, Jurnal Usahawan No.04 Th XXIX April 2000, Hal.3.

Dati I dan Dati II menunjukkan piramida terbalik. Keadaan distribusi kewenangan dan fungsi pemerintahan tersebut terkait dengan *the inclusive authority model* yang dianut dalam merancang hubungan kewenangan antar pemerintahan. Model ini menekankan bahwa penyerahan kewenangan dalam bidang pemerintahan (urusan pemerintahan) ditempuh secara bertahap dan rinci dengan cara menerbitkan Peraturan Pemerintahan bagi setiap bidang pemerintahan. Pada umumnya proses penyerahan kewenangan ditempuh dengan menuruni anak tangga hirarki pemerintahan. Kondisi ini menyebabkan terjadinya kecenderungan penyeragaman isi otonomi berikut dengan struktur birokrasinya yang dirancang secara nasional.⁶

Sementara itu, struktur birokrasi Daerah yang dibangun sangat mendukung untuk kebijakan yang sentralistik dan struktur Pemerintahan Daerah yang dibangun dalam masa Orde Baru ini merupakan replika dari design kelembagaan yang dianut dalam masa penjajahan Belanda.⁷ Hal ini juga ditandai dengan semakin meluas dan menguatnya penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas dekonsentrasi. Prinsip dekonsentrasi dalam konteks sentralisasi sebagai warisan kolonial ini pada dasarnya dilakukan untuk mengurangi-kekuatan paham kedaerahan dan memperkuat keseragaman dalam pembuatan keputusan di seluruh wilayah negara.⁸

UU No.5 Tahun 1974 menganut azas pemerintahan yang memadukan asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi (*fused model*). Desentralisasi menjadi dasar pembentukan daerah otonom dan dekonsentrasi menjadi dasar pembentukan wilayah

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Andi Ramses M, *Op. Cit.*, Hal. 52.

administrasi dan perangkat instansi vertikal di daerah. Namun dalam prakteknya, dekonsentrasi cenderung menguat yang ditandai dengan pembentukan semua perangkat vertikal departemen dan non departemen di Daerah dan kebijakan penyeragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bersamaan dengan itu, praktek yang terjadi juga sering membingungkan. Kewenangan atas urusan yang telah diserahkan misalnya, menurut undang-undangan menjadi kewenangan Daerah, termasuk kewenangan kepegawaian dan keuangan, namun fakta-fakta disekitar pelaksanaan otonomi itu menunjukkan ketiadaan wewenang (kewenangan) dan keterbatasan kebebasan yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan yang diserahkan itu, baik tentang kebijakan maupun tentang kepegawaian dan keuangan.²¹

Selanjutnya Pusat sering melakukan intervensi kewenangan Daerah dalam penetapan kebijakan, resentralisasi kewenangan kepegawaian dan penguasaan sumber-sumber pembiayaan secara dominan. Inkonsistensi juga tampak dari segi pembiayaan, dimana perangkat wilayah yang seharusnya menjadi beban APBN justru menjadi beban daerah dalam APBD.²²

Dengan hadirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa terjadinya pergeseran paradigma politik desentralisasi secara normatif. Hal ini paling tidak terlihat pada :²³

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

²³ *Ibid.*, Hal. 53

1. Peletakan suatu prinsip otonomi (Kabupaten/Kota) yang lebih mengarah pada devolusi, yang bergeser dari model penyerahan ke prinsip pengakuan kewenangan pemerintahan. Pada Kabupaten/Kota, penyelenggaraan pemerintahan hanya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*split model*).
2. Pergeseran tujuan desentralisasi dari *structural efficiency* kepada *local democratic mode*, yang memfokuskan pemberian otonomi lebih pada demokratisasi pemerintahan lokal dan pemberdayaan masyarakat lokal.
3. Prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang mengarah pada devolusi dengan otonomi yang utuh pada Kabupaten/Kota.
4. Penyelenggaraan pemerintahan yang menganut *strong executive system*, yaitu dominasi kekuasaan berada pada kepala daerah, berubah menjadi *strong legislative system*, yaitu kekuasaan berada pada badan legislative melalui pemberdayaan DPRD dengan memperluas hak-hak dan pertanggungjawaban kepala daerah.
5. Pembiayaan pemerintah daerah dari model *function follow money* melalui instrumen Subsidi Daerah Otonomi (SDO) dan bantuan pembangunan (INPRES), menjadi model *money follow function* melalui perimbangan keuangan.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 didasarkan juga atas jumlah pemikiran yang strategis, yaitu : ²⁴

²⁴ Bhenyamin M. Hoessien, *Op. Cit.*, Hal. 8.

1. Perlunya perubahan model pemerintahan yang dianut dari "*structural efficiency model*" ke "*local democracy model*". *Local democracy model* sangat menghargai nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan masyarakat. Daerah otonom memiliki kemampuan dan keabsahan untuk melakukan "*local choice*" dan "*local voice*". Hal ini berarti akan terjadi perbedaan pilihan diantara daerah otonom.
2. Secara konseptual desentralisasi mewujudkan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonomi daerah tidak diberikan kepada atau dimiliki oleh Daerah atau wilayah atau Pemerintahan Daerah, akan tetapi dimiliki oleh sekelompok masyarakat yang berada dalam wilayah tertentu.
3. Penyelenggaraan desentralisasi dalam masyarakat menciptakan *political variety* dan *structural variety* sesuai dengan kondisi dan potensi setempat.
4. Dengan status otonomi hubungan antar daerah otonom tidak bersifat hirarkis, bahkan hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan hubungan antar organisasi dan bukan hubungan intra organisasi seperti dalam kaitan antara pemerintahan dekonsentrasi dan Pusat.
5. Penyelenggaraan otonomi dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga Pemerintahan Pusat dan berdasarkan mekanisme demokrasi.
6. Perlunya mengatualisasikan Pasal 18 UUD 1945 agar dapat mengantisipasi tuntutan masyarakat dan perkembangan dalam tatanan global.

7. Perlunya dijunjung tinggi prinsip-prinsip *good governance* dengan elemen-elemen akuntabilitas, transparansi dan *participatory democracy*.
8. Perlu diciptakannya birokrasi yang ramping dan datar serta berorientasi pada misi (*mission driven*) dengan cara menanggalkan birokrasi yang digerakan oleh aturan.
9. Hubungan antara otonomi daerah dan pengawasan Pusat bersifat berkelanjutan. Semakin ketat pengawasan, semakin kecil otonomi daerah yang terwujud. Otonomi daerah menuntut pengawasan Pusat tidak mematikan prakarsa daerah otonom dan bersifat tidak langsung.

Bertitik tolak dari sejumlah pemikiran strategis tersebut, maka substansi UU No. 22 Tahun 1999 melakukan reformasi aspek-aspek tertentu dalam penyelenggaraan otonomi dan pemerintahan daerah. Berbeda dengan rumusan desentralisasi pada UU No. 5 Tahun 1974, maka desentralisasi dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengandung arti sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

Rumusan pengertian ini dapat dimaknai bahwa penyelenggaraan desentralisasi, baik pembentukan daerah otonom maupun penyerahan kewenangan dalam bidang pemerintahannya, hanya dilakukan Pemerintah Pusat. Sementara dalam undang-undang sebelumnya terkesan penyelenggaraan desentralisasi dapat

²⁵ *Ibid.* Hal. 9

pula dilakukan oleh Daerah yang lebih atas kepada Daerah yang lebih rendah. Pengaturan yang demikian menyimpang dari esensi negara kesatuan.

Otonomi daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penegasan selanjutnya di dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1999 ini, dinyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh daerah. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi daerah yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota serta kebijaksanaan strategis regional.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lalu, seperti telah diuraikan di atas, yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab melalui penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka UU No. 22 Tahun 1999 memberi kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Penyelenggaraan otonomi ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan

keuangan antara pusat dan daerah (yang selanjutnya diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999). Penyelenggaraan otonomi daerah ini juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Sebagai perwujudan dari konsep otonomi daerah, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999, daerah diberikan kewenangan mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang kewenangan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya.²⁶ Kewenangan lainnya yang tidak menjadi kewenangan daerah adalah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.²⁷

Demikian secara ringkas perubahan undnag-undang tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur tentang otonomi daerah sampai dengan keluarnya undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang merupakan dasar pelaksanaan Pembangunan Nasional di Indonesia dengan titik berat pelaksanaan pembangunan di Daerah Otonom.

²⁶ Pasal 7 Ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷ Pasal 7 Ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa ketentuan dalam undang-undang di maksud berkenaan dengan tulisan ini adalah :

Pasal 1 tentang Ketentuan Umum yang menyebut sebagai berikut :

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan :

- a. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri.
- b. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah.
- d. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.
- e. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah.
- g. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

- h. Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- j. Wilayah Administrasi adalah wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah.
- k. Instansi Vertikal adalah perangkat Departemen dan atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen di Daerah.
- l. Pejabat yang berwenang adalah pejabat Pemerintah di tingkat Pusat dan atau pejabat Pemerintah di Daerah Propinsi yang berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- m. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- n. Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan/atau Daerah Kota di bawah Kecamatan.
- o. Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat

setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

- p. Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
- q. Kawasan Perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 2 tentang Pembagian Daerah :

- 1 Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.
- 2 Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

Pasal 4 tentang Pembentukan dan Susunan Daerah :

- 1. Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

2. Daerah-daerah sebagaimana dimaksud dengan ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini adalah jelas bahwa UU No. 22 Tahun 1999 ini merupakan dasar bagi pembentukan dan pengelolaan Terminal Terpadu, khususnya di Kotamadya Medan sebagai daerah pelaksanaan otonomi daerah dalam kawasan perkotaan yang berfungsi sebagai pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

2. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Pasal 1 UUD 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat, fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan

fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi yang dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.

Sejalan dengan telah ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan bentuk otonomi daerah, UU No. 25 Tahun 1999 ini merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur sumber pembiayaan pembangunan di Daerah.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.²⁸ Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara dimaksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.²⁹ Sebagai daerah otonom, Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab

²⁸ Kusumahatmadja, RDH, 1959, Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Bina Cipta, Bandung.

²⁹ Kaho, Riwu, 1987, Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Tarsito, Jakarta.

menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung-jawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah Daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana dari alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan masing-masing jenis sumber tersebut saling mengisi dan melengkapi.³⁰

³⁰ Kartasapoetra, G., dkk., 1989, Pajak Bumi dan Bangunan, Prosedur dan Pelaksanaannya, Bina Aksara. Jakarta.

Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, merupakan sumber penerimaan yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di Daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dan diperkecil. Dana alokasi khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus Daerah. Disamping itu untuk menanggulangi keadaan mendesak seperti bencana alam, kepada Daerah dapat dialokasikan Dana Darurat. Dengan demikian, Undang-undang ini selain memberikan landasan pengaturan bagi pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, juga memberikan landasan bagi perimbangan keuangan antar Daerah.

Dalam pelaksanaan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut perlu memperhatikan kebutuhan pembiayaan bagi pelaksanaan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, antara lain pembiayaan bagi politik luar negeri, pertahanan-keamanan, peradilan, pengelolaan moneter dan fiskal, agama, serta kewajiban pengembalian pinjaman Pemerintah Pusat.³¹

Undang-undang ini juga mengatur mengenai kewenangan Daerah untuk membentuk Dana Cadangan yang bersumber dari penerimaan Daerah, serta sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi,

³¹ Istanto, F. Sugeng, 1971, Beberapa Segi Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Karya Putra, Yogyakarta.

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pertanggung-jawaban keuangan dalam rangka desentralisasi dilakukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD. Berbagai laporan keuangan Daerah ditempatkan dalam dokumen Daerah agar dapat diketahui oleh masyarakat sehingga terwujud keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Daerah. Dalam hal pemeriksaan keuangan Daerah dilakukan oleh instansi pemriksa fungsional. Disamping itu, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan sistem alokasi kepada Daerah, diatur pula sistem informasi keuangan daerah dan menetapkan Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang bertugas mempersiapkan rekomendasi mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tidak dapat dilaksanakan sesuai yang diharapkan, karena antara lain beberapa faktor untuk menghitung pembagian keuangan kepada Daerah belum memungkinkan untuk dipergunakan. Selain itu, berbagai jenis pajak yang merupakan sumber bagi pelaksanaan perimbangan keuangan tersebut saat ini sudah tidak diberlakukan lagi melalui berbagai peraturan perundangan serta adanya kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang dalam mendukung Otonomi Daerah, maka perlu ditetapkan Undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, Undang-undang ini mempunyai tujuan pokok antara lain :³²

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), dan pasti.
- c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi Daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar Daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan Daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- d. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi Daerah.
- e. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah.
- f. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan Daerah.

Beberapa ketentuan undang-undang ini yang menyangkut dengan tulisan ini adalah yang disebut dalam pasal 1 tentang Ketentuan Umum, pasal 2 tentang Dasar-dasar Pembiayaan Pemerintah Daerah, pasal 3 dan pasal 4 dan 5 tentang Sumber-

³² UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pen. Arloka, Surabaya. Hal. 110.

sumber Penerimaan Pelaksanaan Desentralisasi, pasal 19 sampai dengan pasal 23 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Desentralisasi.

Masing-masing ketentuan dimaksud adlah sebagai berikut : ³³

Pasal 1 Ketentuan Umum :

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan :

1. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar-Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya;
2. Pemerintah Pusat adalah Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Otonomi Daerah adalah Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, adalah Daerah Otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

³³ *Op. Cit.* Hal. 89.

6. Kepala Daerah adalah Gubernur bagi Daerah Propinsi atau Bupati bagi Daerah Kabupaten atau Walikota bagi Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tnetang Pemerintahan Daerah;
8. Desentralisasi adalah Desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
9. Dekonsentrasi adalah Dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
10. Tugas Pembantuan adalah Tugas Pembantuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
11. Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah salah satu Sekretariat dalam Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
12. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang selanjutnya disingkat APBN, adalah suatu rencana keuangan tahunan Negara yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

13. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
14. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
15. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan;
16. Anggaran Dekonsentrasi dalam pelaksanaan APBN di Daerah Propinsi, yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan Dekonsentrasi;
17. Anggaran Tugas Pembantuan adalah pelaksanaan APBN di Daerah dan Desa, yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan Tugas Pembantuan;
18. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi;
19. Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu;

20. Dokumen Daerah adalah semua dokumen yang diterbitkan Pemerintah Daerah yang bersifat terbuka dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.

Pasal 2 Dasar-dasar Pembiayaan Pemerintah Daerah

- (1) Penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas beban APBD.
- (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN.
- (3) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam rangka Tugas Pembantuan dibiayai atas beban APBN.
- (4) Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Pasal 3 Sumber-sumber Penerimaan Daerah :

Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah;
- d. Lain-lain Penerimaan yang sah.

Pasal 4 Sumber Pendapatan Asli Daerah :

Sumber Pendapatan Asli Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a terdiri dari :

- a. Hasil Pajak Daerah;
- b. Hasil retribusi Daerah;
- c. Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan;
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.³⁴

Pasal 5 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- (1) Ketentuan mengenai pajak Daerah dan retribusi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a dan huruf b diatur dengan Undang-undang.
- (2) Ketentuan mengenai perusahaan milik Daerah dan pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁵

Mengenai Pajak dan Retribusi Daerah ini akan diuraikan pada sub.bab berikut.

Pokok-pokok pengelolaan keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 23 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 19 :

³⁴ UU No. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵ Ibid.

- (1) Semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.
- (2) Semua penerimaan dan pengeluaran Daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
- (3) APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (4) APBD, Perubahan APBD, dan perhitungan APBD merupakan Dokumen Daerah.

Pasal 20 :

- (1) APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan.
- (2) Perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.
- (3) Perhitungan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Pasal 21 :

Anggaran pengeluaran dalam APBD tidak boleh melebihi anggaran penerimaan.

Pasal 22 :

- (1) Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu.

- (2) Dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicadangkan dari sumber penerimaan Daerah.
- (3) Setiap pembentukan dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (4) Semua sumber penerimaan dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan semua pengeluaran atas beban dana cadangan diadministrasikan dalam APBD.

Pasal 23 :

- (1) Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.
- (2) Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan Daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

3. Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan, dalam penjelasan Pasal 23 ayat (2) ditegaskan bahwa penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu

dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, oleh karena itu pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus didasarkan pada undang-undang.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah F dan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pajak dan retribusi merupakan sumber pendapatan daerah agar Daerah dapat melaksanakan otonominya, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, disamping penerimaan yang berasal dari Pemerintah berupa subsidi/bantuan dan bagi hasil pajak dan bukan pajak Sumber Pendapatan Daerah tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai dengan pembentukan Undang-undang ini, maka Undang-undang ini menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijaksanaan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan yang cukup rinci untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi.

Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah yang selama ini berlaku telah menyebabkan Daerah berpeluang untuk memungut banyak jenis pajak, beberapa diantaranya mempunyai biaya administrasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasilnya dan/atau hasilnya tidak memadai. Di samping itu, terdapat beberapa jenis pajak yang tidak memadai untuk dipngut

Daerah karena tumpang tindih dengan pajak lain dalam arti terdapat pajak lain untuk jenis objek yang sama, menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi, bersifat tidak adil, atau tidak benar-benar bersifat pajak, tetapi bersifat retribusi.

Pemungutan retribusi yang berkembang selama ini didasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah menunjukan beberapa kelemahan, seperti :

- a. Hasilnya kurang memadai jika dibandingkan dengan biaya penyediaan jasa oleh Daerah;
- b. Biaya pemungutannya relatif tinggi;
- c. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur, dan besarnya tarif;
- d. Adanya beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak karena pemungutaannya tidak dikaitkan secara langsung dengan jasa pelayanan pemerintah daerah kepada pembayar retribusi;
- e. Adanya jenis retribusi perizinan yang tidak efektif dalam usaha untuk melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan;
- f. Adanya jenis retribusi yang mempunyai dasar pengenaan atau objek yang sama.

Untuk itu, jenis-jenis retribusi perlu dikalsifikasikan dengan kriteria tertentu, agar memudahkan penerapan prinsip dasar retribusi sehingga mencerminkan hubungan yang jelas antara tarif retribusi dengan pelayanan dan jasa yang diberikan Pemerintahan Daerah.

Dewasa ini besarnya penerimaan Daerah Tingkat I yang berasal dari pajak dan retribusi cukup memadai, sedangkan penerimaan Daerah Tingkat II dari pajak dan retribusi masih relatif kecil. Keadaan ini kurang mendukung perkembangan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, perlu usaha peningkatan penerimaan daerah yang berasal dari sumber pajak dan retribusi yang potensial dan yang mencerminkan kegiatan ekonomi daerah. Sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan penerimaan Daerah Tingkat II tersebut, diperkenalkan adanya jenis pajak baru, yaitu Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang dibagihasilkan dengan Daerah Tingkat I dengan imbalan sebagian besar untuk Daerah Tingkat II. Pajak ini dianggap sangat baik ditinjau dari segi potensinya karena konsumsi bahan bakar kendaraan bermotor cukup besar dan setiap tahun selalu meningkat. Konsumsi bahan bakar kendaraan bermotor tersebut mencerminkan kegiatan ekonomi daerah dan erat kaitannya dengan produk domestik regional bruto pembangunan dan pemeliharaan jalan sehubungan dengan banyaknya kendaraan bermotor pengguna jalan.

Dalam rangka menata kembali beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak serta untuk lebih memberi perhatian pada pelestarian lingkungan, maka dalam Undang-undang ini Retribusi Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Retribusi Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan dinyatakan masing-masing menjadi Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah

dan Air Permukaan. Kedua jenis pajak tersebut merupakan Pajak Daerah Tingkat II, dengan pertimbangan untuk lebih memperkuat upaya peningkatan penerimaan Daerah Tingkat II dan mendukung perkembangan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.³⁶

Dewasa ini pengadministrasian beberapa jenis pajak dan retribusi belum dilakukan dengan baik sehingga realisasi penerimaannya lebih kecil dari semestinya. Dalam Undang-undang ini usaha perbaikan administrasi guna peningkatan efektifitas dan efisiensi pemungutan dalam rangka peningkatan penerimaan daerah cukup mendapat perhatian.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, Undang-undang ini bertujuan untuk menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur perpajakan daerah, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan nasional, mengklasifikasikan retribusi, dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi.

Dalam rangka penyederhanaan jenis pajak dan retribusi, Undang-undang ini menetapkan jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut Daerah. Penyederhanaan tersebut diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah dari sumber pajak dan retribusi, mengingat penetapan pajak dan retribusi yang dapat dipungut Daerah berdasarkan Undang-undang ini didasarkan, antara lain, pada potensinya yang cukup besar.³⁷ Dengan penyederhanaan ini, sekaligus Daerah diharapkan mampu menutup hilangnya penerimaan yang berasal dari pajak dan

³⁶ Djojohadikusumo, Sumitro, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.

³⁷ Samudra, Azhari A., *Perpajakan di Indonesia*, PT. Gramedia Pustakatama, Jakarta.

retribusi yang kurang potensial, tetapi saat ini masih dipungut oleh Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah diharapkan untuk menitikberatkan perhatiannya pada jenis-jenis pajak dan retribusi yang potensinya besar.

Pajak daerah dan pajak nasional merupakan satu sistem perpajakan Indonesia, yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijaksanaan perpajakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan perpajakan nasional, maka pembinaan pajak daerah harus dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional. Pembinaan ini harus dilakukan secara terus menerus, terutama mengenai objek dan tarif pajaknya supaya antara pajak pusat dan pajak daerah tersebut saling melengkapi.

Dalam sistem dan struktur perpajakan daerah dan retribusi yang lama, dasar hukum pemungutannya diatur dalam berbagai undang-undang/ordonansi, antara lain :

- a. Ordonansi Pajak Kendaraan Bermotor 1934;
- b. Ordonansi Pajak Potong 1936;
- c. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1947 tentang Pajak Radio;
- d. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pajak Pembangunan I;
- e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
- f. Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah;

- g. Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah;
- h. Undang-undang Nomor 74 Tahun 1958 tentang Pajak Bangsa Asing;
- i. Undang-undang Nomor 27 Prp. Tahun 1959 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- j. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1968 tentang Penyerahan Pajak-Pajak Negara, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bangsa Asing, dan Pajak Radio kepada Daerah.³⁸

Perturan perundangan-undangan yang lama tersebut didasarkan pada situasi dan kondisi pada waktu itu yang sudah sangat berbeda dengan keadaan sekarang, dengan kemajuan di berbagai bidang dan lebih-lebih lagi peraturan perundang-undangan tersebut tidak mungkin dapat menampung atau mengantisipasi perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat pada masa yang akan datang. Penyederhanaan ini juga dimaksudkan untuk mempermudah masyarakat memahami dan mematuhi peraturan perundang-undangan sehingga pada akhirnya tumbuh kesadaran untuk memenuhi kewajiban perpajakan retribusi.

Dalam pembentukan Undang-undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini, diperhatikan, diacu, dan dikaitkan dengan undang-undang lainnya, yaitu :

- 1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);

³⁸ Aminata, 1990, Dasar-Dasar Perpajakan, Pustaka Prima, Surakarta.

2. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3262) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3566);
3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 40 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3684).

Dalam Ketentuan Umum (pasal 1) Undang-undang ini memuat pengertian istilah yang dipergunakan dalam Undang-undang ini. Dengan adanya pengertian tentang istilah tersebut dimaksudkan untuk mencegah timbulnya salah tafsir dan salah pengertian dalam memahami dan melaksanakan pasal-pasal yang bersangkutan sehingga baik Wajib Pajak maupun Wajib Retribusi dan aparatur dalam menjalankan hak dan kewajibannya dapat berjalan dengan lancar dan akhirnya dapat dicapai tertib administrasi. Pengertian ini diperlukan karena istilah-istilah tersebut mengandung pengertian yang baku dan teknis dalam bidang perpajakan daerah dan retribusi.

Beberapa pengertian istilah yang berkenaan dengan tulisan ini antara lain adalah :

- □ Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- ☐ Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- ☐ Kepala Daerah adalah Kepala Daerah Tingkat I atau Kepala Daerah Tingkat II;
- ☐ Pejabat adalah pegawai yang diberi tugas tertentu di bidang perpajakan daerah dan/atau retribusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- ☐ Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- ☐ Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah;
- ☐ Badan adalah suatu bentuk badan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan manditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, persekutuan, perkumpulan, firma, kongsi, koperasi, yayasan atau organisasi yang sejenis, lembaga, dana pensiun, bentuk usaha tetap serta bentuk badan usaha lainnya;
- ☐ Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan daerah diwajibkan untuk melakukan

- pembayaran pajak yang terutang, termasuk pemungut atau pemotong pajak tertentu;
- ☐ Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada Wajib Pajak atau Wajib Retribusi serta pengawasan penyetorannya;
 - ☐ Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan;
 - ☐ Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan;
 - ☐ Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan atau kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan;
 - ☐ Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta;
 - ☐ Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk

pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan;

- ☐ Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu;
- ☐ Masa Retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan;
- ☐ Surat Setoran Retribusi Daerah, yang dapat disingkat SSRD, adalah surat yang digunakan oleh Wajib Retribusi untuk melakukan pembayaran atau penyetoran retribusi yang terutang ke Kas Daerah atau tempat pembayaran lain yang ditetapkan oleh Kepala Daerah;
- ☐ Surat Ketetapan Retribusi Daerah, yang dapat disingkat SKRD, adalah surat keputusan yang menentukan besarnya jumlah retribusi yang terutang;
- ☐ Surat Tagihan Retribusi Daerah, yang dapat disingkat STRD, adalah surat untuk melakukan tagihan retribusi dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda
- ☐ Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, dan mengolah data.

B. Pembangunan Daerah.

Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari Pembangunan Nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sebagaimana dimaklumi, bahwa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, telah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah.

Perubahan paradigma di atas sekaligus juga merupakan kesempatan yang penting bagi daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan di daerah sesuai dengan keinginan masyarakat setempat.

Hal ini perlu diantisipasi agar kinerja Pemerintah Daerah dapat meningkat secara signifikan dalam mengurus kepentingan masyarakat dan melayaninya melalui peningkatan kapasitas aparatur daerah dan lembaga legislatif daerah.³⁹

Dalam rangka penyelenggaran otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai. Karena keuangan daerah merupakan salah satu faktor untuk mengukur mampu tidaknya Pemerintah Daerah menjalankan fungsinya yaitu

³⁹ Oentarto, Sindung Mawardi, Keynote Speaker Direktur Jenderal Otonomi Daerah pada Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah di Medan, tanggal 30 Oktober 2002, hal. 2

menyelenggarakan pelayanan masyarakat (*public service function*), melaksanakan pembangunan (*development function*) dan perlindungan masyarakat (*protective function*).

Sumber Pendapatan Daerah sesuai dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
 - a. Hasil Pajak Daerah.
 - b. Hasil Retribusi Daerah
 - c. Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
2. Dana Perimbangan ;
3. Pinjaman Daerah ; dan
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Pendapatan Asli Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota penerimaannya pada saat ini belum memadai apabila dibandingkan dengan keseluruhan kebutuhan pembiayaan daerah. Pemerintah Daerah pada saat ini sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat yaitu melalui dana perimbangan yang meliputi Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Untuk mengurangi ketergantungan pembiayaan dari Pemerintah Pusat, peningkatan Pendapatan Asli Daerah adalah satu-satunya yang dapat dilakukan oleh

Pemerintah Daerah. Sedarngkan dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang dapat dilakukan adalah antara lain dengan melakukan upaya maksimal mengumpulkan Pajak dan Retribusi Daerah.

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah beserta Peraturan Pelaksanaannya, maka kepada Pemerintah Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk memungut Pajak maupun Retribusi baru selain yang selain yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000, sedangkan Propinsi hanya mempunyai keleluasaan untuk memungut jenis retribusi baru.

Penetapan jenis Pajak baru tersebut cukup ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, yaitu :⁴⁰

- a. Bersifat Pajak dan Bukan Retribusi ;
- b. Obyek Pajak terletak atau terdapat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- c. Obyek dan Dasar Pengenaan Pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum ;
- d. Obyek Pajak bukan merupakan Obyek Pajak Propinsi atau Obyek Pajak Pusat. ;
- e. Potensinya memadai ;

⁴⁰ Op. Cit, hal. 4

- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif ;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat ;
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Kriteria yang harus dipenuhi untuk menetapkan jenis Retribusi Daerah baru adalah :

1. Retribusi Jasa Umum

- Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi ;
- Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi yang diharuskan membayar retribusi ;
- Tidak bertentangan dengan kebijaksanaan nasional ;
- Dapat dipungut secara efisien dan efektif serta potensial
- Dengan dipungut retribusi memungkinkan adanya tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

2. Retribusi Jasa Usaha

- Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta milik daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

3. Retribusi Perizinan tertentu

- Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum ;

- Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Sejak ditetapkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 telah bermunculan Perda-Perda yang mengatur pungutan daerah baik berupa Pajak Daerah, Retribusi Daerah maupun Sumbangan Pihak Ketiga, yang menurut beberapa kalangan dinilai memberatkan dunia usaha dan menghambat investasi daerah.⁴¹

Sejalan dengan prinsip pengawasan yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pengawasan yang dilakukan terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah disesuaikan dari “**pengawasan preventif**” menjadi “**pengawasan represif**”, sehingga Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah tidak perlu disahkan terlebih dahulu sebelum dilaksanakan, tetapi cukup disampaikan kepada Pemerintah dalam waktu 15 hari setelah ditetapkan.

Namun demikian, dalam hal Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan dapat membatalkan Peraturan Daerah tersebut.

⁴¹ Mu talib Sembiring, SH., Makalah Seminar Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Lingkungan Perusahaan, Medan, 30 –31 Oktober 2002.

Fungsi DPRD sebagai Pengawas Pertama belum dapat bertindak seperti apa yang diharapkan yaitu memberikan solusi terbaik untuk menyelaraskan kepentingan Pemda dan masyarakat. Para anggota dewan ini juga adalah wakil dari para karyawan dan pengusaha, sehingga perlu mendengar dan memperhatikan keluhan-keluhan mereka termasuk dunia usaha. Untuk itu diharapkan agar setiap dilakukan pembahasan terhadap Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, agar mempertimbangkan segala aspek yang terkait dengan Perda tersebut.

Sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, tanggal 7 Mei 1999 sampai Mei 2002 telah diterima Perda tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Sumbangan Pihak Ketiga sebanyak 1883 Perda.

Dalam rangka pengkajian Perda tentang DPRD dibentuk Tim Pengkajian Perda dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 180.05-10 Tahun 2002 yang anggotanya terdiri dari unsur-unsur Pusat Kajian Hukum, Setjen, Itjen, Ditjen Otda Depdagri dan Ditjen PKPD Depkeu.

Perda-Perda yang telah diterima tersebut telah dilakukan pengkajian oleh Tim dan Pejabat Departemen Teknis terkait.

Pembatalan Perda dilakukan karena :

Bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi antara lain :

- Tumpang tindih dengan Pajak Pusat, seperti Pajak Komoditi
Perkebunan dengan Pajak Bumi dan Bangunan

- Pengaturannya bias karena ditetapkan sebagai retribusi padahal dasar pungutan bersifat pajak.
- Pungutannya retribusi namun tidak berkaitan langsung dengan layanan yang diberikan.

Bertentangan dengan kepentingan umum, antara lain :

- Mengakibatkan disinsentif ekonomi yang dapat merusak pola perdagangan, investasi, produksi dan konsumsi di Daerah.
- Menghambat keluar masuknya barang antar daerah
- Menghambat ekspor

Dalam rangka pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, saat ini sedang disusun suatu sistem, sehingga diharapkan dalam penilaian Perda dapat dilakukan secara tajam berdasarkan kriteria yang lebih detail.

Sebagai contoh :

“Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum” artinya Pajak tersebut dimaksudkan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antara Pemerintah dan Masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan, politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan keamanan.

Bidang Ekonomi : Tidak mempunyai pengaruh negatif terhadap perkembangan ekonomi dan kegiatan usaha (disinsentif ekonomi ; seperti

pola investasi ; pola menabung ; pola usaha dan lain-lain ; memadai dari segi hasilnya ; tidak menimbulkan keengganan seseorang tinggal di daerah karena biaya hidup yang tinggi).

Bidang Politik : Tidak menimbulkan ketidakstabilan politik atau diterima secara politik ; tidak menimbulkan konflik antar daerah otonom ; tidak menimbulkan konflik antar golongan masyarakat ; menjunjung tinggi keadilan.

Bidang Sosial : Diterima oleh masyarakat luas ; melibatkan partisipasi aktif masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun dalam implementasinya ; harus memperhatikan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama retribusi, sedangkan untuk pajak perlu adanya proses earmarking.

Bidang Budaya dan Agama : Tidak bertentangan dengan nilai-nilai dan agama masyarakat setempat.

Bidang Pertahanan Keamanan : Tidak mengganggu keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Daslam konsideran UU No. 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah dikatakan bahwa “pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab”.

Disini, pembentuk undang-undang secara tegas menyatakan bahwa pajak dan retribusi bukan satu-satunya sumber biaya pembangunan daerah, yang berarti masih banyak lagi sumber pembiayaan lainnya yang merupakan pendapatan daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah. Pajak dan Retribusi merupakan dua primadona yang dibanggakan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Kedua primadona tersebut, dilihat dari aspek hukum ; merupakan dua terminologi hukum (*rechtsterminologie*) yang berbeda dan memberikan akibat hukum (*rechtsgevolg*) yang berbeda pula. Secara yuridis, pajak diartikan sebagai pengalihan hak-hak rakyat kepada pemerintah daerah yang dilakukan secara sepihak berdasarkan undang-undang tanpa adanya kontraprestasi secara langsung dan penggunaannya diperuntukkan kepada pembangunan. Jadi, ada empat unsur dalam pengertian pajak, yakni, pertama pengalihan dari rakyat kepada pemerintah daerah. Kedua, peralihan dilakukan berdasarkan undang-undang. Ketiga, sifat peralihan adalah imperatif. Keempat, peralihan dipergunakan untuk pembangunan daerah. Retribusi Daerah adalah pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap subyek hukum tertentu yang dilakukan baik atas perjanjian maupun izin tertentu dengan memperoleh kontraprestasi dari pemerintah daerah.⁴²

Sebagai perbandingan, dapat dikemukakan Pasal 1 angka 6 dan 26 UU No.

34 Tahun 2000 yang berbunyi :

⁴² Tan Kamello, Dr. SH, MS, Sistem Pembangunan Hukum Pajak dan Retribusi Dalam Otonomi Daerah, Makalah Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Medan, 30-31 Oktober 2002 hal. 8

Pajak Daerah, selanjutnya disebut Pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Retribusi Daerah, selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan / atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Jadi pajak bagi Pemerintah Daerah merupakan sumber pendapatan apalagi dalam era otonomi daerah saat ini. Oleh karena itu, membayar pajak dari segi pendekatan hukum merupakan kewajiban yang memiliki nilai moral. Sebaliknya pemerintah daerah dalam situasi dan kondisi saat ini sebagai perumus dan pengambil kebijakan publik harus memiliki kepekaan terhadap masalah kehidupan dan tuntutan kebutuhan rakyatnya. Pemerintah Daerah sebagai badan hukum publik diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada publik dengan memperhatikan prioritas masalah pajak yang akan dipungut sehingga tidak semua kegiatan lalu lintas ekonomi dan sosial harus kena pajak. Pemerintah daerah bukan bertugas sebagai “profit making” tetapi “service making” dan bukan pula memenangkan “market competition” sebagaimana layaknya badan hukum privat. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, terdapat 2 jenis pajak yaitu pajak daerah propinsi dan pajak daerah kabupaten / kota. Pajak Propinsi meliputi Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Pajak Kabupaten / Kota meliputi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan bahan Galian

Golongan C, Pajak Parkir. Selain jenis-jenis pajak tersebut, Pemerintah Daerah dapat menetapkan pajak lainnya, yang berarti penetapan pajak tidak bersifat limitatif.

Dalam pasal 18 UU No. 34 Tahun 2000 disebutkan bahwa retribusi daerah terbagi atas 3 jenis yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi jasa perizinan tertentu. Dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa tidak semua jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya. Hanya 3 jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai obyek retribusi. Pembentuk undang-undang tidak menjelaskan lebih lanjut cakupan dari ketiga jenis jasa tersebut. Dalam PP No. 66 Tahun 2001 dijelaskan pengertian dan cakupan dari ketiga jenis retribusi tersebut.⁴³

Yang dimaksud dengan Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Retribusi Jasa Umum meliputi Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil, Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat, Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, Retribusi Pelayanan Pasar, Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta dan Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

Yang dimaksud dengan Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada

⁴³ Op. cit. hal. 10

dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Retribusi Jasa Usaha meliputi Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Pasar Grosir dan / atau Pertokoan, Retribusi Tempat Pelelangan, Retribusi Terminal, Retribusi Tempat Khusus Parkir, Retribusi Tempat Penginapan / Pesanggrahan / Villa, Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga, Retribusi Penyeberangan di Atas Air, Retribusi Pengolahan Limbah Cair dan Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Yang dimaksud Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Retribusi Perizinan Tertentu meliputi Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, Retribusi Izin Gangguan dan Retribusi Izin Trayek.

Yang menjadi pertanyaan adalah : apakah cakupan retribusi yang ditetapkan oleh PP tersebut bersifat limitatif ? Pertanyaan ini muncul karena akhir-akhir ini banyak sekali pengutipan retribusi yang membebani dunia usaha dengan dalih pendapatan asli daerah, misalnya Retribusi Pendidikan. Secara Yuridis, retribusi

yang diatur oleh PP tersebut masih memberikan peluang untuk menambah dengan jenis retribusi lainnya melalui Peraturan Daerah.⁴⁴

Mempersoalkan pajak dan retribusi dalam sistem pembangunan pemerintahan disamping mengandung arti untuk melakukan studi kritik terhadap paradigmatik yang telah dibangun, yang melahirkan ketidakserasian kepentingan antara ketiga unsur yakni pemerintah daerah, pelaku usaha dan rakyat. Sentra ketidakserasian itu terletak kepada hak dan kewajiban. Khusus mengenai pajak, Pemerintah Daerah dapat memaksakan kehendaknya kepada rakyat lewat kesepakatan yang kurang responsif seperti mengeluarkan undang-undang atas prakarsa pemerintah daerah. Di lain pihak, rakyat tidak dapat menghindari beban yang dipikul sebagai tanda keterpaksaan ikut berpartisipasi bukan memberdayakan hak-hak rakyat. Sementara itu, pihak pelaku usaha (termasuk investor asing) jika terlalu banyak dibebani pajak yang tidak rasional akan dapat menghambat iklim usaha. Konsekwensi yuridisnya adalah berdampak kepada hubungan hukum dengan konsumen (rakyat). Hal yang sama juga berlaku dalam retribusi. Oleh karena itu, ketiga elemen tersebut harus bekerja dalam suatu entitas hukum untuk mewujudkan pembangunan daerah.

Mengenai pengelolaan perparkiran, telah terjadi penjararan, yang awalnya hanya dikenakan retribusi parkir, tetapi sekarang masalah parkir bukan saja mengenai objek retribusi juga merupakan obyek pajak parkir. Untuk kota Medan, pajak parkir diatur dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2002, yang mengatakan Pajak Parkir adalah pajak yang dipungut atas penyelenggaraan tempat parkir. Tempat parkir

⁴⁴ Op. cit, hal. 11

merupakan tempat parkir di luar badan jalan yang disediakan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan garasi kendaraan bermotor yang memungut bayaran.

Selain pajak parkir, pemerintah Kota Medan juga mengeluarkan Perda No. 7 tahun 2002 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, Tempat Khusus Parkir dan Perizinan Pelataran Parkir. Dalam Perda ini dirumuskan pengertian parkir adalah memberhentikan dan menempatkan kendaraan bermotor dalam satu waktu tertentu di tempat parkir yang telah disediakan untuk itu. Apakah pengertian ini berlaku juga untuk pajak parkir, karena dalam Perda No. 4 Tahun 2002 tidak ditemukan batasan parkir.

Pengelolaan retribusi parkir dikelompokkan dalam dua hal yakni pertama pengelolaan perparkiran pada tempat parkir di tepi jalan umum dan tempat khusus parkir. Kedua, pengelolaan oleh orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan pelataran parkir. Pengelolaan jenis kedua harus mendapat izin dari Kepala Daerah dan didaftar ulang setiap tahunnya. Persyaratan mendapat izin tersebut diatur dalam Pasal 2 Surat Keputusan Walikota Medan No. 32 Tahun 2002.

Dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah banyak daerah yang mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang berbagai jenis pajak dan retribusi daerahnya dalam upaya memenuhi pendapatannya (PAD) justru menjadi beban bagi rakyat di daerahnya dan lebih jauh lagi mempengaruhi iklim investasi yang masih

diharapkan Pemerintah dan segenap rakyat, terutama yang berdiam di daerah-daerah. Karena berbagai jenis pajak dan retribusi daerah itu akan mengakibatkan biaya produksi yang tinggi khususnya bagi para pengusaha yang akan dapat membawa pengaruh terhadap kelangsungan jalannya usaha-usaha yang mereka jalankan, hal ini diindikasikan melalui penjelasan Ketua Kantor Dagang dan Industri (Kadin) Propinsi Sumatera Utara dalam keterangannya kepada Komisi VII DPRDSU pada tanggal 9 Oktober yang baru lalu (Waspada, 12 Oktober 2002 Hal. 3) yang menyebutkan bahwa terdapat 100 Perda yang dikeluarkan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Utara yang memberatkan kalangan dunia usaha dan masyarakat.

Kegelisahan kalangan dunia usaha diatas dapat dimaklumi, sebab dalam kondisi perekonomian nasional yang masih lesu ini, maka setiap kebijakan pemerintah yang dapat mengakibatkan naiknya ongkos produksi secara langsung ataupun tidak langsung akan dapat mempengaruhi kelanjutan jalannya usaha mereka. Jika kebijakan ini jalan terus pada gilirannya akan dapat pula mempengaruhi pertumbuhan tingkat perekonomian daerah yang akan memperlemah daya saing produk-produk daerah/nasional dengan senantiasa berhadapan dengan produk-produk dari negara asing.⁴⁵ Apalagi era AFTA dimana perdagangan bebas yang akan terjadi di kawasan Asia Tenggara yang tinggal beberapa bulan lagi akan sangat berpengaruh terhadap kelangsungan dunia perekonomian Indonesia sebagai salah satu anggota AFTA tersebut.

⁴⁵ Anwar, Yozar, 1990, Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan, Bina Rena Pariwara, Jakarta.

Bernafsunya Pemerintah Kabupaten/Kota dalam membuat Perda-perda tentang pajak dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan PAD mereka disisi dapat dimaklumi, sebab dalam menjalankan otonominya tentulah setiap Pemerintah Daerah memerlukan biaya yang sangat besar, apalagi Pemerintah Pusat (kecuali dalam hal pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) dan dana perimbangan) tidak lagi memberikan subsidi seperti di masa Orde Baru dulu, sehingga kemandirian daerah untuk memenuhi pembiayaan dari sumber PAD sangat dituntut untuk dapat mempertahankan otonomi yang dimilikinya. Namun disisi lain secara teoritis dapat dikatakan bahwa bernafsunya Pemerintah Daerah memungut pajak dan retribusi daerah yang sebanyak-banyaknya hanyalah menjalankan fungsi pemungutan pajak dari segi *fungsi budgetair* nya saja, yaitu semata-mata memasukkan uang sebanyak-banyaknya guna pengisian kas daerah, dan menghilangkan fungsi *regulerend (fungsi mengatur)* sebagai azas dari pemungutan pajak yang juga harus diperhatikan.

Fungsi mengatur dari pajak dewasa ini sangatlah penting peranannya sebagai alat kebijaksanaan Pemerintah dalam menyelenggarakan politiknya dalam segala bidang khususnya dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang sosial budaya. Dengan adanya fungsi mengatur dari pajak ini Pemerintah berperan menjadi dinamisator dan fasilitator dengan cara mengenakan pajak yang tinggi terhadap sesuatu hal yang dapat menimbulkan kerugian atau gangguan sosial seperti pengenaan pajak yang tinggi pada produk minuman beralkohol. Disamping itu dapat mengenakan pajak yang rendah atau nihil sama sekali buat berbagai kegiatan usaha

yang dapat memberikan dampak kepada meningkatnya usaha-usaha produksi yang dilakukan rakyat pada suatu daerah yang pada gilirannya akan membawa implikasi meningkatkan roda perekonomian daerah yang berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan ekonomi rakyat di daerah tersebut.

Peraturan perundang-undangan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah diubah dan disempurnakan tentunya dengan dilandasi asumsi bahwa pelaksanaannya akan lebih baik daripada di masa lalu. Namun ternyata dalam prakteknya hal ini tetap merupakan harapan belaka.⁴⁶

Dalam pelaksanaannya disayangkan bahwa otonomi daerah yang sudah berjalan hampir 2 tahun ini dalam persepsi dunia usaha, khususnya perkebunan, belum menunjukkan perbedaan dalam arti positif antara perkembangan sebelum dan sesudah berjalannya otonomi daerah. Mungkin saja hal ini disebabkan karena pelaksanaan otonomi daerah masih dalam fase transisi. Perbedaan yang ada justru dalam arti negatif sehingga tidak mengherankan kalau hal ini menimbulkan rasa keprihatinan yang besar di kalangan dunia usaha.

Keprihatinan ini timbul karena ada kesan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sangat bervariasi di berbagai daerah sehingga ada rasa ketidakpastian dan kerancuan dalam operasi di lapangan, terlebih-lebih bagi perusahaan yang mempunyai kebun-kebun yang tersebar di berbagai propinsi dan kabupaten.⁴⁷

Diantara peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan, yang paling menonjol adalah yang menyangkut pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah yang

⁴⁶ Tunggal, Hadia Setia, 1999, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Harvarindo.

⁴⁷ Widodo, Triyanto Suseno, 1990, Indikator Ekonomi, Penerbit Kanisius, Yogyakarta

memberi kesan lebih mengutamakan pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) daripada pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri.

Badan Kerjasama Perusahaan Perkebunan Sumatera (BKS-PPS) yang mewakili bidang usaha perkebunan wilayah Sumatera Utara dan pengusaha-pengusaha bidang Industri di Kawasan Industri Medan (KIM) pada Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang diadakan di Medan pada tanggal 30 – 31 Oktober 2002 mengemukakan keluhan-keluhannya atas banyaknya pajak dan retribusi daerah yang dibebankan bagi para perusahaan-perusahaan tersebut oleh Pemerintah Daerah yang pengutipannya dengan menerbitkan Peraturan Daerah.

Beberapa kriteria Peraturan Daerah yang dianggap tidak sesuai dengan Undang-undang dan memberatkan dunia usaha adalah :

1. Pemerintah Daerah Kabupaten menerbitkan Perda yang menetapkan pungutan bukan jenis Pajak/Retribusi Daerah, tetapi dalam pelaksanaannya diberlakukan sebagai Pajak Daerah/Retribusi Daerah.

Contoh :

- Kutipan Kontribusi Komoditi Perkebunan
 - Kutipan Sumbangan Wajib
 - Kutipan Atas Tenaga Kerja dari Luar Daerah
2. Pungutan Daerah yang tidak diatur dalam Undang-undang dan tidak memenuhi kriteria sebagai pajak/Retribusi Daerah.

Contoh :

- Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dengan Objek Areal Perkebunan dengan tarif Rp.10.000,-/HA/tahun
 - Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dengan objek setiap kendaraan bermotor yang mempergunakan jalan umum Kabupaten
 - Retribusi Pembinaan Kesejahteraan Pekerja di Perusahaan
 - Retribusi Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3)
 - Keharusan memperbaharui dokumen AMDAL
3. Pembebanan Retribusi terhadap wajib pajak yang tidak mempergunakan jasa/sarana pemerintah daerah
 4. Pungutan Berganda
 5. Subjek pajak melebihi dari ketentuan undang-undang
 6. Pelaksanaan pengutipan pajak/retribusi diborongkan kepada pihak ketiga
 7. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibebankan secara bersamaan atas objek yang sama
 8. Pengecualian yang diberikan oleh Undang-undang tidak dikabulkan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya akan dikemukakan lagi beberapa Peraturan Daerah yang pelaksanaannya tidak memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi wajib pajak, yaitu sebagai berikut :⁴⁸

⁴⁸ Soedjai Kartasmita, Ketua BKS-PPS, Pajak Daerah dan Permasalahan, Makalah pada Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Medan 30 – 31 Oktober 2002, hal. 7

(1) Pajak Penerangan Jalan

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah pasal 58 menetapkan bahwa objek pajak adalah pemakaian tenaga listrik di wilayah yang ada penerangan jalan yang dibayar oleh Pemerintah Daerah.

Namun dalam kenyataannya seluruh pemakaian tenaga listrik dibebani walaupun tenaga listrik itu berasal dari genset sendiri yang pengadaannya dibiayai sendiri oleh perusahaan.

(2) Sumbangan Wajib/Sumbangan Pihak Ketiga

Hampir semua Kabupaten mewajibkan perusahaan perkebunan agar memberikan Sumbangan Wajib kepada Pemerintah Daerah. Kendati dalam Perdanya ditetapkan bahwa sumbangan wajib adalah bersifat sukarela namun dalam pelaksanaannya diwajibkan memberikan sumbangan secara tetap atas setiap kilogram komoditi yang dihasilkan.

Pelaksanaannya tidak jarang dilakukan dengan paksa dengan memanggil perusahaan-perusahaan, bahkan ada pula yang menutup jalan kebun bagi mereka yang tidak bersedia membayarnya. Ada Kabupaten yang Perdanya sudah dibatalkan oleh Mendagri tapi dalam kenyataannya masih terus diberlakukannya.

(3) Pemberian Wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk mengutip jenis pajak/retribusi selain dari yang ditetapkan dalam undang-undang.

Pasal 2 dan pasal 18 ayat (4) Undang-undang No. 18 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang-undang No. 34 Tahun 2002 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah seperti tersebut di atas, dengan syarat harus memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

Dalam pelaksanaannya beberapa Kabupaten masih tetap menerbitkan jenis pajak/retribusi yang menyimpang.

Apabila jenis-jenis pajak/retribusi yang tidak memenuhi kriteria ini tidak secepatnya dibenahi maka iklim usaha di lingkungan perindustrian perkebunan dikhawatirkan makin tidak kondusif sehingga daya saing hasil perkebunan kita di pasar global makin berkurang sehingga terdesak oleh produk-produk saingannya dengan akibat bahwa akhirnya sering tipis kemungkinan para investor mau menanamkan modalnya di sektor yang padat karya ini.

BAB III

HASIL DAN ANALISIS PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.

Kotamadya Medan terletak di wilayah barat Indonesia. Medan adalah kota besar nomor 3 setelah Jakarta dan Surabaya yang sering dijuluki orang Kota Sawit, Industri, Pertanian, serta memiliki budaya yang kokoh. Propinsi Sumatera Utara memiliki 11 (sebelas) Kabupaten, yaitu Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Langkat, Kabupaten Asahan, Kab. Labuhan Batu, Kab. Madina, Kab. Padang Sidempuan, Kab. Tapanuli Tengah, Kab. Tapanuli Utara, kab. Tobasa, Kab. Karo, Kab. Dairi, Kab. Nias, dan mempunyai 6 (enam) Kotamadya, yaitu Kotamadya Binjai, Kotamadya Tebing Tinggi, Tanjung Balai, Sibolga, Pematang Siantar, Kisaran dan mempunyai 3 (tiga) Kota Administratif, yaitu Padang Sidempuan, Labuhan Batu. Kotamadya Medan merupakan daerah yang paling strategis karena terletak di tengah-tengah. Di sebelah Timur terdapat Kab. Asahan dan Labuhan Batu, sebelah Barat terdapat Kab. Deli Serdang dan Langkat, sebelah Tenggara ada Kab. Simalungun dan Karo, dan di sebelah Selatan ada Kabupaten Dairi.

Dari aspek geografis, Medan termasuk dataran rendah yang dilintasi tiga buah sungai besar, yaitu : Sungai Deli, Babura dan Sunggal. Ketiga sungai ini dikala musim hujan sering juga mengakibatkan banjir, namun Sungai Sunggal ini di bagian

Selatan dijadikan bendungan untuk dialirkan dan disuling untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (PAM) dan Sungai Tembung di sebelah Barat.

Letak Kotamadya Medan yang cukup strategis ini merupakan tumpuan hidup masyarakat di 11 Kabupaten dan 6 Kotamadya, dan daerah luar Medan, seperti propinsi Aceh dan negara tetangga Malaysia dan Singapura yang letaknya cukup dekat dengan Kabupaten Asahan dan Kotamadya Tanjung Balai (Tanjung Karimun) yang menyebabkan banyak migrasi sirkuler di Kotamadya Medan. Kaum migran ini biasanya sebagai pelaku ekonomi dari tingkat bawah, menengah dan atas mempunyai gaya tersendiri, baik di areal lokasi terminal maupun di luar areal lokasi Terminal Terpadu Amplas.

Kotamadya Medan dengan semua predikat yang disandangnya seperti Kota Pertanian yang sering dijuluki orang Kota Sawit, Kota Industri, Kota Pariwisata, Kota Budaya akan memberikan daya tarik yang besar bagi investor asing dan juga tourists asing.

Sebagai kota pariwisata Medan mempunyai daerah wisata yang lengkap, baik wisata alam maupun wisata budaya. Salah satu daerah tujuan wisata yang amat populer adalah kawasan Danau Toba dan Gundaling. Ini berupa objek wisata yang unik karena objeknya adalah didukung lancarnya arus lalu lintas pengangkutan umum. Yang dalam terminologi penelitian ini adalah meningkatnya pembangunan di daerah kawasan Danau Toba, Gundaling, Istana Sultan Deli dan Masjid Raya. Ini memberikan aksentuasi yang istimewa bagi Kotamadya Medan, karena denyut nadi

pariwisata banyak tercermin di kawasan ini. Sektor ekonomi di daerah ini cukup memuaskan dan para pelaku ekonomi mampu memberikan nuansa bagi kota Medan yang tidak ditemukan di daerah lain, keunikan dan kekhasannya telah menjadikan Medan kota Pariwisata yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia.

B. Organisasi dan Koordinasi Pelaksanaan Tugas Di Jajaran Terminal Amplas.

Bila sebuah organisasi semakin bertambah besar maka persoalan mengenai organisasi dan manajemennya akan semakin bertambah ruwet pula. Organisasi dan manajemen adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, dimana keduanya hanya dapat dibedakan. Organisasi merupakan alat bagi manajemen untuk mencapai tujuan. Organisasi tanpa manajemen menyebabkan kekacaulakuan, sedangkan sebaliknya manajemen tanpa organisasi akan menyebabkan kebingungan.

Perkataan organisasi berasal dari kata Latin "organum" yang dapat diartikan: alat, bagian, anggota badan. Dalam literatur dewasa ini organisasi beraneka warna, yakni tergantung dari sudut mana ahli yang bersangkutan memandangnya/menilikinya. James D. Mooney, mengatakan : "Organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama"¹

Sesungguhnya ada 3 jenis ciri dari suatu organisasi, yakni :

1. Adanya sekelompok orang ;
2. Adanya hubungan-hubungan atau pembahagian kerja antara orang-orang ;

¹ Drs. M. Manullang, Pengantar Ekonomi Perusahaan, Yogyakarta, Liberty.

3. Adanya tujuan yang akan dicapai.

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa organisasi itu dapat dibedakan/didefinisikan sebagai berikut :

1. Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerjasama untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan tertentu.
2. Organisasi dalam arti bagan atau struktur adalah gambaran secara skematis tentang hubungan kerjasama orang-orang yang terdapat dalam suatu badan dalam rangka usaha mencapai sesuatu tujuan, atau disebut juga 'Struktur Organisasi'.

Menurut Drs. T. Hani Handoko, MBA bahwa "Struktur Organisasi adalah sebagai suatu tanda atau gambar tentang organisasi".²

Untuk merencanakan suatu struktur organisasi yang baik tanpa melihat besar kecilnya, maka kita akan dihadapkan oleh beberapa faktor dasar yang harus dipertimbangkan, antara lain:

- a. Perumusan tujuan dengan jelas ;
- b. Pembagian tugas pekerjaan (division of work) ;
- c. Delegasi kekuasaan (authority van delegatie) ;
- d. Rentangan Kekuasaan ;
- e. Tingkat-tingkat Pengawasan ;
- f. Kesatuan perintah dan tanggungjawab (unity of command and responsibility) ;

² Drs. Hani Handoko, MBA, Manajemen, Yogyakarta ; BPFE.

g. Koordinasi.

Pembagian tugas pekerjaan (division of work) adalah keharusan mutlak. Tanpa itu kemungkinan terjadinya tumpang tindih menjadi amat besar. Pembagian pekerjaan pada akhirnya akan menghasilkan departemen-departemen dan job description dari masing-masing departemen sampai unit-unit terkecil dalam organisasi. Dengan pemberian tugas pekerjaan ditetapkan sekaligus susunan (struktur) organisasi tersebut.

Menurut The Liang Gie, bahwa :

“Metoda pembagian kerja merupakan hakekat organisasi yang mengharuskan dilaksanakannya perincian-perincian pada bidang kerja dan disusunnya pola-pola hubungan kerja diantara orang-orang sehingga terciptalah suatu tataraga atau suatu struktur yang jelas. Struktur organisasi adalah suatu kerangka yang mewujudkan pola dari hubungan-hubungan antara bidang-bidang kerja maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam suatu kebulatan kerjasama. Apabila diluruskan di atas kertas tataraga ini berupa gambaran bagan dalam mana bidang-bidang kerja atau orang-orang memikul sesuatu tugas pokok dilukiskan menjadi kotak-kotak tersebut.

Struktur dari pelbagai organisasi mempunyai macam-macam susunan dan pola tidak boleh dibiarkan atau disusun secara serampangan asal jadi saja.

Setiap struktur organisasi harus dirancang dan dibangun sebaik-baiknya

dengan mempertimbangkan luasnya tujuan, tahap perkembangan organisasi dan kemampuan sumber-sumbernya. Perancangan dan pembangunan struktur itu yang pada pokoknya berupa membagi atau mengelompokkelompokkan bidang kerja diantara orang-orang maupun bidang-bidang kerja harus diarahkan pada terciptanya tataraga organisasi yang efisien dan sehat.

Struktur organisasi yang efisien berarti bahwa organisasi yang bersangkutan memiliki susunan bidang kerja yang logis dan bebas dari sumber-sumber pergesekan sehingga segenap satuannya dapat mencapai perbandingan yang terbaik antara usaha dan hasil kerjanya. Sedangkan struktur yang sehat mengandung makna bahwa organisasi itu mempunyai pola-pola hubungan kerja yang jelas dan teratur dimana masing-masing bidan kerja beserta petugasnya dapat menjalankan peranannya yang efektif secara bersatu padu dalam satu kebulatan.³

Dari uraian tersebut diatas dapatlah difahami bahwa struktur organisasi yang juga merupakan tata laksana hubungan kerja antara individu-individu setiap pegawai di jajaran organisasi. Pengaturan hal kerjasama ini adalah mutlak diperlukan untuk menghindari terjadinya kekacauan atau kesimpangsiuran yang dapat membuang tenaga, biaya dan materil. Jadi pengaturan kerjasama itu timbul karena adanya

³ The Liang Gie, Unsur-unsur Administrasi, Suatu Kumpulan Karangan, Karya Kencana, Yogyakarta, 1979, hal. 150.

kebutuhan efisiensi dalam arti menjamin penghematan dalam penggunaan tenaga manusia dan materil sekecil mungkin.

Demikian juga halnya menurut Drs. Sutarto bahwa : Struktur Organisasi akan nampak lebih jelas dan tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi.⁴

Hal ini berarti walaupun bagan organisasi itu hanya sekedar alat organisasi dan merupakan tujuan suatu organisasi, maka apabila struktur organisasi itu ditinjau dalam bentuk bagan organisasi, dia akan nampak lebih jelas sebagai organisasi formil yang telah ditetapkan.

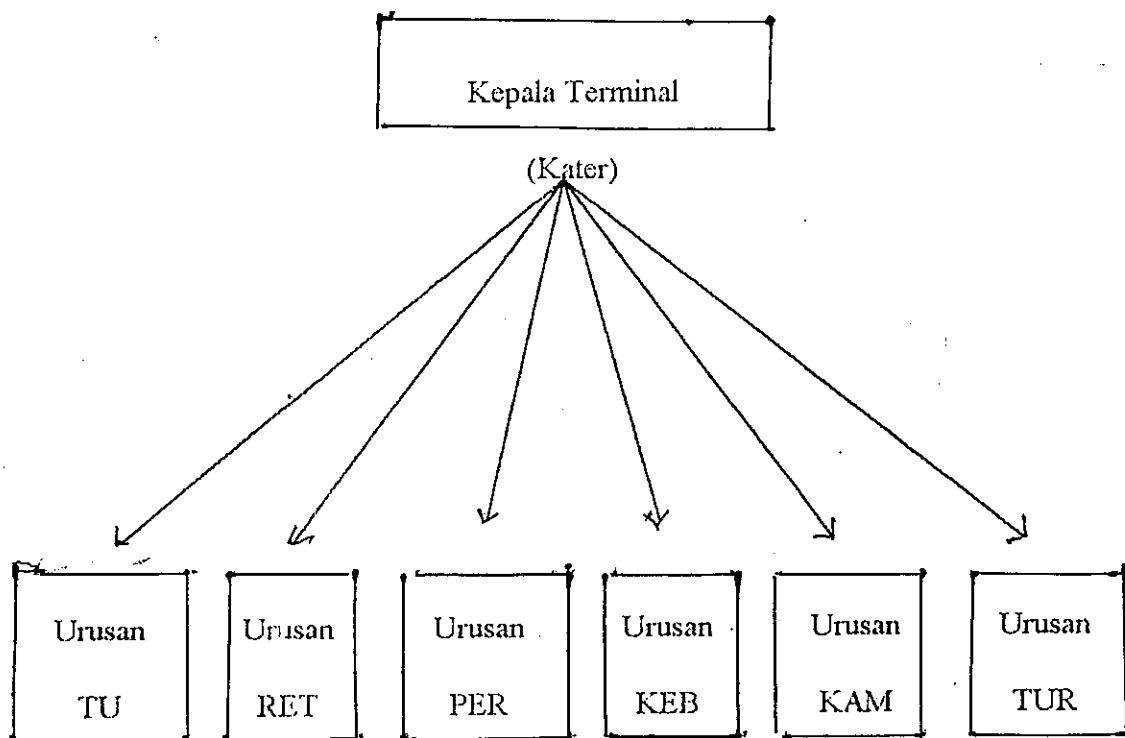
Bagan organisasi adalah gambaran struktur organisasi yang ditunjukkan dengan kotak atau garis-garis serta disusun menurut kedudukannya masing-masing, dimana masing-masing kotak menurut fungsinya tertentu sesuai dengan tingkatan yang satu sama lainnya dihubungkan dengan garis-garis saluran dan tanggungjawab. Dalam hubungan ini dapat digambarkan struktur organisasi di jajaran Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan sebagai berikut :

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| - Kepala Terminal | : Hendrik Ginting |
| - Urusan Tata Usaha | : MH Sihotang |
| - Urusan Pengaturan | : J. Sitorus |
| - Urusan Keamanan | : Serka P. Simatupang |
| - Urusan Kebersihan | : N. Siahaan |
| - Urusan Perawatan | : Ir. Fardin |

⁴ Drs. Sutarto, bagan Organisasi, Macam dan Cara Menggambar, (Bulletin No.3), Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1979.

Untuk lebih jelasnya dapat penulis gambarkan tentang sruktur organisasi

Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan secara umum sebagai berikut :



Keterangan :

- TU	:	tata usaha
- RET	:	retribusi
- PER	:	perawatan
- KEB	:	kebersihan
- KAM	:	keamanan
- TUR	:	pengaturan

Melalui struktur organisasi tersebut di atas dapat dijelaskan rincian tugas dan tanggung jawab di Terminal Tepadu Amplas sebagai berikut :

a. Kepala Terminal (Kater) mempunyai tugas :

1. Menyusun/melaksanakan program kerja pembinaan dan pengelolaan terminal.

Pembinaan yang dimaksud :

(a) Pembinaan personil intern PD. Pembangunan dan petugas DLLAJR yang diperbantukan di terminal.

(b) Pembinaan Personil ekstern yang terkait di terminal, karyawan dan mandor perusahaan angkutan serta pedagang.

(c) Pembinaan/pengawasan bus/taxi sesuai jalur, mengatur pemberangkatan bus/taxi menurut jadwal, melakukan pencatatan pendaftaran jumlah orang yang diangkut, memantau pelaksanaan tarif angkutan, mengatur parkir bus/taxi yang menginap, membantu/mengawasi tata tertib dan disiplin kerja karyawan PD.Pembangunan, karyawan dan mandor perusahaan angkutan serta para pedagang di terminal.

Pengelolaan yang dimaksud :

(a) Pengelolaan administrasi.

Mengawasi administrasi terminal, membuat laporan harian, mingguan, bulanan serta mengerjakan statistik kegiatan dan perpustakaan terminal.

(b) Pengelolaan keuangan/retribusi

Mengawasi pengutipan, ketentuan retribusi yang dikutip berlaku di terminal sesuai dengan peraturan yang berlaku dan menyetorkan kepada kasir/kaur retribusi terminal.

(c) Pengelolaan Keamanan/Ketertiban

Melaksanakan keamanan, baik di dalam maupun di luar/sekitar daerah lokasi terminal.

(d) Pengelolaan Kebersihan/perawatan.

Mengawasi kebersihan, keindahan di terminal termasuk kebersihan restoran, kios, WC, tempat pencucian kendaraan dan lain-lain yang berada di lokasi dan bangunan terminal serta pemeliharaan penerimaan, pemeliharaan penerangan, peralatan sound system/pengeras suara, rambu-rambu dan papan pengumuman terminal.

2. Menyusun Laporan Kerja dalam jangka pendek, menengah maupun panjang.
3. Terminal dipimpin oleh seorang kepala yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Unit Terminal di PD.Pembangunan.
4. Kepala Terminal dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh 6 (enam) Kepala Urusan (Kaur).

b. Urusan Tata Usaha (TU) mempunyai tugas :

1. Urusan Kepegawaian
2. Urusan Umum
3. Urusan Dokumentasi dan Statistik

4. Urusan Arsip dan Ekspedisi.

Ad.1 Urusan Kepegawaian.

- a. Membuat Daftar Hadir (Absensi).
- b. Menerima dan meneliti laporan pengaduan bidang kepegawaian.
- c. Mengumpulkan data, mengevaluasi dan menyusun formasi dalam melaksanakan tugas.
- d. Menyusun rencana kebutuhan kelengkapan pegawai.

Ad.2 Urusan Umum.

- a. Menyusun rencana kebutuhan barang-barang inventaris yang bergerak dan tidak bergerak.
- b. Menyusun rencana keperluan alat tulis menulis, alat perlengkapan kantor dan barang cetakan.
- c. Menerima, mencatat dan menyimpan barang-barang inventaris, alat tulis, alat perlengkapan kantor dan barang cetakan.
- d. Mengurus perlengkapan kebutuhan untuk rapat, konsumsi, upacara dan penerimaan tamu di terminal.
- e. Mengeluarkan dan mendistribusikan barang-barang inventaris, alat tulis menulis, alat perlengkapan kantor dan barang cetakan.
- f. Meregistrasi barang-barang inventaris.

- g. Memberikan informasi kepada masyarakat yang menggunakan jasa terminal.

Ad.3 Urusan Dokumentasi dan Statistik.

- a. Mengumpulkan data-data laporan dari setiap unit kerja masing-masing.
- b. Mengklipping berita dan media cetak yang ada kaitannya dengan berita terminal
- c. Menghimpun surat-surat keputusan, peraturan-peraturan, instruksi yang diterima dari Kantor Pusat PD.Pembangunan yang diterbitkan oleh Direksi.
- d. Mengerjakan dan menyajikan data-data dalam bentuk statistik secara periodik (triwulan, semester dan tahunan).
- e. Menyelenggarakan perpustakaan/dokumentasi terminal.

Ad.4 Urusan Arsip dan Ekspedisi.

- a. Menerima Surat/naskah masuk
- b. Meneliti kebenaran alamat kelengkapan lampiran naskah yang masuk.
- c. Mencantumkan nomor urut pada surat-surat yang keluar.
- d. Menentukan kode klasifikasi dari indeks surat.
- e. Mencatat naskah/surat pada kartu kendali

- f. Mengirim surat melalui pos atau mengantar langsung untuk surat keluar, sesuai alamat yang dituju.
 - g. Menyimpan/memelihara dan mengamankan penggunaan stempel perusahaan.
- 5. Melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Terminal sehubungan dengan tugas pokok tata usaha.
 - 6. Dalam melaksanakan tugasnya Urusan Tata Usaha dipimpin Kepala Urusan Tata Usaha dan bertanggung jawab kepada Kepala Terminal (Kater).

Urusan Retribusi/Pembantu Kasir :

c. Urusan Retribusi mempunyai tugas :

- 1. Melaksanakan pengutipan retribusi yang diberlakukan di terminal sesuai Perda No. 4 tahun 1990.
- 2. Menerima hasil pengutipan retribusi dan menyetorkannya setiap hari ke Bank yang telah ditunjuk.
- 3. Melakukan pencatatan akuntansi sesuai dengan prinsip akuntansi Indonesia.
- 4. Menyelenggarakan dan membuat laporan secara berkala (harian, mingguan dan tahunan) dari hasil pengutipan retribusi setiap harinya.
- 5. Mengolah data serta menuangkannya dalam bentuk grafik dari hasil pengutipan retribusi untuk setiap bulannya.

6. Mengatur pembagian karcis-karcis retribusi kepada petugas-petugas pos (pengutip) dan mengadakan pencatatan segala kegiatan retribusi serta mengontrol secara rutin
7. Memeriksa ikhtisar keuangan penerimaan bulanan, memarafnya dan setelah ditandatangani oleh Kepala Terminal kemudian menyerahkannya kepada Kasir Umum.
8. Melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Terminal sehubungan dengan adanya tugas pokok retribusi.
9. Urusan Retribusi dipimpin oleh Kepala Urusan Retribusi / Pembantu Kasir yang dalam melaksanakan tugas-tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Terminal.

d. Urusan Keamanan :

Urusan Keamanan mempunyai tugas :

1. Mengawasi keamanan dan ketertiban baik di dalam lingkungan maupun di sekitar lokasi terminal.
2. Mengamankan dan menertibkan peraturan dan tata tertib yang berlaku di terminal
3. Menyusun dan melaksanakan tugas jaga di lapangan sesuai dengan personil yang ada secara rutin.
4. Melaksanakan proses penindakan bagi para pelaku pelanggaran keamanan dan tata tertib di lingkungan terminal.

5. Menertibkan dan menindak calo-calo yang mengatasnamakan karyawan perusahaan angkutan umum dan ketenangan calon penumpang yang akan berangkat.
 6. Menertibkan dan menindak para pedagang liar (asongan) yang beroperasi di dalam lingkungan terminal.
 7. Urusan Keamanan dipimpin oleh seorang Kepala Urusan Keamanan yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Terminal.
- e. Urusan Kebersihan.

Urusan Kebersihan mempunyai tugas :

1. Menyelenggarakan kebersihan dan keindahan di dalam lokasi dan lingkungan terminal
2. Mengawasi kebersihan pada restoran, kios, loket, kamar mandi dan tempat cuci kendaraan terminal.
3. Mengawasi kebersihan pada pelataran pool menginap kendaraan angkutan dalam kota, pelataran angkutan antar kota, pelataran angkutan antar propinsi serta kebersihan ruangan kantor pada bangunan induk terminal, serta kebersihan pertamanan.
4. Melaksanakan dan mengadakan penyuluhan/himbauan tentang kebersihan bagi kepentingan dan keindahan lingkungan terminal.

5. Menyusun penyerahan bagi penempatan tenaga kerja yang sesuai pada lokasi kerja masing-masing.
6. Bekerjasama dengan pihak lain dengan sebaik-baiknya jika pelaksanaan kebersihan diserahkan kepada Pihak Ke-III.
7. Urusan Kebersihan dipimpin oleh Kepala Urusan Kebersihan yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Terminal.

f. Urusan Perlengkapan/Perawatan.

Urusan Perlengkapan/Perawatan mempunyai tugas :

1. Menjaga dan merawat bangunan di terminal, bangunan induk, kamar mandi umum, perkantoran, kios-kios, pos-pos retribusi serta pagar di lingkungan terminal.
2. Menjaga dan merawat ala-alat penerangan/instalasi dari listrik.
3. Menjaga dan merawat instalasi dari air bersih, kelancaran arus air yang dibutuhkan : untuk kepentingan dari kamar mandi umum, kantor, kios, restoran serta tempat sholat.
4. Menjaga dan merawat alat-alat penerangan informasi/sound system/pengeras suara lainnya.
5. Menjaga dan merawat rambu-rambu tanda penunjuk arah lalu lintas, papan pengumuman, pagar pengaman serta barang-barang inventaris lainnya.
6. Menjaga dan merawat pelataran aspal di dalam lingkungan terminal.
7. Urusan Perlengkapan/Perawatan dipimpin oleh Kepala Urusan yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Terminal.

g. Urusan Pengaturan/Perawatan

Urusan Pengaturan/Perawatan mempunyai tugas :

1. Mengatur bus/non bus pada jalur yang ditetapkan.
2. Mengatur pemberangkatan bus/non bus menurut jadwal perjalanan yang ditetapkan.
3. Melakukan pencatatan jumlah orang/kendaraan yang menggunakan jasa angkutan.
4. Mengatur kendaraan yang menginap pada tempat perparkiran dilokasi terminal.
5. Mengatur parkir pada setiap kendaraan yang hendak menginap di lokasi terminal.
6. Memantau pelaksanaan tarif angkutan.
7. Mengawasi/membantu pelaksanaan pengutipan retribusi.
8. Memeriksa keabsahan surat-surat kendaraan secara uji petik.
9. Mengadakan pemeriksaan yang layak terhadap angkutan penumpang yang akan diberangkatkan.
10. Melaksanakan tugas-tugas pada pos-pos yang telah ditetapkan.
11. Mengawasi tata tertib/disiplin kerja mandor dan karyawan.
12. Membuat laporan mingguan, bulanan, kegiatan pelaksanaan tugas.
13. Melaksanakan administrasi angkutan penumpang umum / perusahaan angkutan penumpang umum dengan sistem kartu pengendalian.

14. Tugas pengawasan dan pengaturan disesuaikan dengan Surat Keputusan Ditjen PHB Darat No. L.1/1/11 tentang Juklak Kegiatan Jajaran LLAJR, sebagai tindak lanjut SKB Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri No. KM.002/HK.004/PH/B-85. 41 Tahun 1985.
15. Urusan Pengaturan/Pengawasan dipimpin oleh Kepala Urusan yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Terminal.
16. Melakukan tugas lainnya yang diberikan Kepala Terminal sehubungan dengan tugas pokok pengaturan/pengawasan.

Dalam organisasi Terminal Terpadu Amplas, yakni dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab perlu adanya koordinasi. Adanya pembagian tugas dan tanggung jawab pekerjaan dan bagian-bagian lain serta unit terkecil di dalam suatu organisasi, cenderung timbul kekuatan memisahkan diri dari organisasi sebagai keseluruhan. Misalnya, Terminal Terpadu Amplas yang dibagi-bagi dan terdiri dari beberapa urusan-urusan dan unit-unit lainnya, yang mempunyai masing-masing tugas khusus cenderung hanya memberi perhatian terhadap tugas unitnya dan urusannya masing-masing.

Akan tetapi dalam hal ini, Kepala Terminal Terpadu Amplas sebagai Koordinator dalam pengorganisasiannya adalah bertugas untuk mengkoordinasikan sumber daya manusia dan materi organisasi. Jadi Kepala Terminal mengkoordinasikan segala tugas-tugas dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya di jajaran Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, bahwa manajemen dibutuhkan oleh semua organisasi, karena tanpa manajemen, semua usaha akan sia-sia dan pencapaian tujuan akan lebih sulit. Ada 3 (tiga) alasan diperlukannya manajemen, yakni :

1. Untuk Mencapai Tujuan.

Manajemen dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi.

2. Untuk menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan yang saling bertentangan.

Manajemen dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan antara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran, dan kegiatan-kegiatan yang saling bertentangan dari pihak-pihak dalam organisasi seperti pemilik dan karyawan maupun kreditur, pelanggan, konsumen, supplier, serikat kerja, asosiasi perdagangan, masyarakat dan pemerintah.

3. Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas.

J. Stoner mengemukakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha para anggota dan penggunaan sumber-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan dari organisasi yang telah ditetapkan.⁵

B.1 Instansi Terkait di Jaringan Terminal Terpadu Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Bahwa menurut Peraturan Daerah No. 4 Tahun 1990, ada beberapa instansi yang terkait dalam pengelolaan Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan, antara

⁵ Hani Handoko, Management, BPFE.

lain : Kepala Daerah, Perusahaan Daerah Pembangunan (PD.Pembangunan), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR). Berikut ini penjelasan mengenai instansi terkait tersebut diatas sebagai berikut :

B.1.1 Kepala Daerah.

Kepala Daerah dimaksudkan disini adalah Kepala Daerah Tingkat II Kotamadya Medan yakni Walikotamadya Medan. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah dalam penjelasannya bahwa di dalam diri Kepala Daerah itu terdapat dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan di daerah. Dari uraian ini jelaslah kiranya betapa penting dan luasnya tugas seorang Kepala Daerah. Sehingga pengangkatan seorang Kepala Daerah haruslah dipertimbangkan secara seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua fungsi ini. Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan perbantuan dalam hal ini menjadi tugas dari Menteri Dalam Negeri dalam pembinaan dan pengawasannya.

Semua urusan penyediaan dan pengelolaan terminal di Kotamadya Medan adalah merupakan sebagian daripada urusan pemerintahan pusat yang diserahkan

kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena urusan terminal telah menjadi urusan rumah tangga daerah maka perencanaan, pengelolaan, serta pembiayaan dan pembinaannya akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Medan. Sehingga dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat II menunjuk Perusahaan Daerah Pembangunan (PD.Pembangunan) untuk mengelola sebagian dari terminal yang ada di Kotamadya Medan. Sedangkan terminal lainnya dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda).

Khususnya di Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan, Kepala Terminal yang bertugas dan bertanggungjawab di lingkungan terminal diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah (KDH). Disamping itu pemerintah daerah memperbantukan pegawainya di lingkungan Terminal Terpadu Amplas.

B.1.2 Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

Terminal sebagai salah satu prasarana yang tidak dapat dipisahkan dari sarana lalu lintas. Dengan kata lain, terminal merupakan unsur tata kota yang sangat penting peranannya bagi efisiensi kehidupan perkotaan.

Terminal berfungsi mengatur kelancaran arus lalu lintas dan angkutan jalan raya dengan baik, tertib dan aman. Jadi dapat dikatakan bahwa "tanpa terminal arus lalu lintas tidak akan lancar dan sebaliknya terminal tanpa sarana lalu lintas tidak akan berfungsi".

Menyinggung tentang Terminal Terpadu Amplas, bahwa di dalam susunan organisasinya, diperbantukan petugas dari Kepolisian dalam urusan keamanan. Hal

ini mengingat tugas Kepolisian sebagai pengayom masyarakat dari segi keamanan, juga sebagai pengayom masyarakat dalam perlindungan hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa dalam pengelolaan terminal tersebut pihak Kepolisian ikut bertanggungjawab demi untuk berhasilnya tujuan yang akan dicapai.

B.1.3 Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR)

Seperti telah dikemukakan sebelumnya keberadaan terminal tidak dapat dipisahkan dari angkutan jalan. Dalam kaitan itu dapat disimpulkan bahwa Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ) merupakan unsur mutlak dari terminal dan memang seyogyanyalah Terminal merupakan urusan Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ).

Keikutsertaan unsur Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ) Kotamadya Daerah Tingkat II Medan adalah sebagai Tehnis di bidang angkutan jalan.

Kebutuhan dan penempatan petugas Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ) pada setiap terminal disesuaikan dengan volume kerja yang ditetapkan oleh Kepala Dinas yang bersangkutan, dan dalam melaksanakan tugasnya harus berkoordinasi dengan Kepala Sub.Unit Terminal.

B.1.4 Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan/pendapatan daerah.⁶ Berdasarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 1992

⁶ Cipto, Bambang, 1995, Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

telah dibentuk Perusahaan Daerah Pembangunan Kotamadya Tingkat II Medan yang mempunyai unit usaha antara lain mengadakan dan menyediakan fasilitas perkotaan seperti mengelola terminal-terminal yang ada di daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Medan.

Perusahaan Daerah didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan nama Perusahaan Daerah Pembangunan dengan maksud dan tujuan untuk mewujudkan dan meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dalam berbagai bidang usaha guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam mengadakan kegiatan usahanya, yang antara lain mengadakan usaha sarana-sarana berhubungan dengan penyediaan fasilitas-fasilitas perkotaan. Untuk itu dalam melaksanakan tujuan usahanya Perusahaan Daerah dapat melakukan hubungan kerja sama dengan pihak lain yang menguntungkan Perusahaan Daerah setelah mendapat persetujuan dari Kepala Daerah, sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Pihak Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (DLLAJ) dan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda).

Untuk menjalankan/melaksanakan aktifitasnya, Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu direksi yang terdiri dari seorang Direktur Utama dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang Direktur.⁷ Direksi tersebut bertanggung jawab kepada Kepala Dinas melalui Badan Pengawas dan Direktur Utama berhak dan berwenang atas nama Direksi untuk mengelola perusahaan.

⁷ Dumairy, 1999, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta.

Sebagai Perusahaan Daerah yang menjadi wewenang daerah tentu dalam melaksanakan kegiatannya harus secara berdaya guna dan berhasil guna berdasarkan atas asas-asas ekonomi perusahaan yang sehat.⁸ Dan dalam hal ini perlu dicegah adanya kecenderungan ke arah sistem serba negara (estisme) dan monopoli sebagaimana dijelaskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Medan untuk melaksanakan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 1990 telah ditunjuk Perusahaan Daerah Pembangunan dan pada saat ini telah mengelola 3 (tiga) terminal, yaitu :

- Terminal Pinang Baris
- Terminal Terpadu Amplas, dan
- Terminal Teladan.

Demikian juga halnya Terminal Terpadu Amplas Kotamadya Medan, adalah menjadi urusan dari Perusahaan Daerah Pembangunan, berdasarkan Peraturan Daerah tersebut. Dalam pengelolaan Terminal Terpadu Amplas, Perusahaan Daerah Pembangunan memperbantukan pegawai-pegawainya/petugas-petugasnya di lingkungan terminal tersebut. Dan dapat dilihat bahwa pegawai dan petugas di terminal tersebut mayoritas dari Perusahaan Daerah Pembangunan.

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya Kepala Terminal bertanggungjawab kepada Kepala Unit Terminal di Perusahaan Daerah Pembangunan.

⁸ Gie, Kwik Kian, 1999, *Ekonomi Indonesia Dalam Krisis dan Transisi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Dengan adanya keterkaitan dengan instansi lainnya dalam pengelolaan Terminal Terpadu Amplas pada hakekatnya akan lebih berdaya guna dan berhasil guna. Dan lebih tampak partisipasi konkrit dari pihak-pihak lain dalam pengelolaan terminal tersebut. Akan tetapi sebaliknya, akan sulit untuk memotivasi dan mengkoordinasikan segala tugas-tugas dan tanggungjawab di dalam pelaksanaan. Oleh karena itu dalam pengelolaan Terminal Terpadu Amplas, Kepala Terminal sebagai Koordinator dalam pengelolaan Terminal telah membuat koordinasi untuk itu walaupun belum memberikan hasil yang memuaskan.

Seperti kita ketahui bahwa koordinasi adalah usaha-usaha mengarahkan kegiatan seluruh unit-unit organisasi agar tertuju untuk memberikan sumbangan semaksimal mungkin bagi pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Dengan adanya koordinasi akan terdapat keselarasan aktifitas di antara unit-unit organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.⁹

Di dalam organisasi Terminal Terpadu Amplas, Kepala Terminal telah melakukan berbagai usaha memelihara koordinasi, antara lain :

1. Mengadakan pertemuan resmi antara unsur-unsur resmi atau unit-unit yang harus dikoordinasikan, yaitu dengan adanya saling tukar pikiran dari pihak-pihak yang bersangkutan dengan tujuan mereka akan berjalan seiring dan bergandengan dalam mencapai sesuatu tujuan.
2. Memberikan penjelasan-penjelasan atau bimbingan kepada unit-unit yang dikoordinasikannya.

⁹ Mubyarto, 1999, Membangun Sistem Ekonomi, BPFE, Yogyakarta.

3. Membuat buku pedoman, dimana buku pedoman itu untuk sebagai pedoman oleh setiap unit dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.
4. Pimpinan/Kepala Urusan mengadakan pengarahan-pengarahan dan konsultasi kepada bawahannya.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa organisasi Terminal Terpadu

Amplas terdiri dari Kepala Terminal dengan dibantu 6 (enam) Kepala Urusan :

1. Kaur Tata Usaha ;
2. Kaur Retribusi ;
3. Kaur Pengaturan / Angkutan ;
4. Kaur Keamanan ;
5. Kaur Kebersihan, dan
6. Kaur Perawatan.

Keenam Kaur tersebut diatas terdiri dari beberapa anggota atau bawahannya masing-masing. Masing-masing urusan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya di lingkungan terminal dibawah koordinasi Kepala Terminal (Kater).

B.2 Status Kepegawaian Terminal Terpadu Amplas.

Dalam suatu badan/instansi baik pemerintah maupun swasta, masalah personalia selalu menjadi bahan perhatian serius bagi para pimpinan atau Kepala Badan/Instansi tersebut.

Dalam suatu badan/instansi, hubungan antara majikan dengan buruh atau pimpinan/Kepala dengan bawahannya dalam mencapai suatu tujuan sedemikian kecilnya, dimana hubungan mereka umumnya hanya bersifat kelembagaan saja.¹⁰

Kegiatan ini sedikit banyaknya pasti mempengaruhi prestasi kerja pegawai, sekalipun bukan itu saja yang merupakan faktor yang menetapkan besar/kecilnya prestasi yang diberikan pegawai. Namun pada saat ini Pimpinan/Kepala selalu berusaha agar bawahannya dekat atau melekat padanya.

Berbagai usaha telah dijalankan untuk mencapai maksud itu, antara lain : pemilihan dan penempatan pegawai yang tepat, pemberian pendidikan kepada pegawai, pemberian promosi kepada pegawai yang berprestasi/cakap, lebih memperhatikan kesejahteraan pegawai dan lain sebagainya.¹¹

Masalah personalia pada umumnya meliputi : masalah perekrutan pegawai, pemilihan pegawai, penempatan pegawai, melatih dan mendidik pegawai, dan memperhatikan status kepegawaian.

Status kepegawaian bukanlah hal yang mudah untuk suatu instansi akan tetapi dapat memberikan pengaruh yang sedikit banyaknya terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab terhadap suatu pekerjaan. Pemberian status kepegawaian merupakan modal kerja dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab.¹²

Demikian pula halnya tentang Terminal Terpadu Amplas dengan susunan personalianya. Di dalamnya telah tercakup beberapa instansi terkait, yang dalam hal ini tentunya dapat memberikan sumbangan pekerjaan yang lebih konkrit.

¹⁰ Thoha Miftah, 1983, *Kepemimpinan dalam Manajemen*, CV. Rajawali, Jakarta.

¹¹ Rondang Pasaribu, Ashadi Siregar, 2000, *Bagaimana Mengelola Media Korporasi-Organisasi*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

¹² Ibid.

Dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya di jajaran Terminal Terpadu Amplas, instansi terkait telah memperbantukan pegawai atau petugasnya di lingkungan terminal. Dalam susunan kepegawaian di jajaran Terminal Terpadu Amplas terstruktur antara lain :

- a. Tentang Kedudukan hukum, gaji/upah, jasa dan sokongan serta penghasilan lain yang diatur menurut Peraturan Daerah.
- b. Mengangkat dan memberhentikan pegawai adalah atas izin dari Peraturan Daerah. Pembangunan.

Petugas/pegawai di lingkungan terminal sebagian kecil adalah pegawai negeri dan selebihnya pegawai honor, atau pegawai Peraturan Daerah yang statusnya dalam masa percobaan. Dan untuk selanjutnya akan menjadi pegawai tetap.

Sedangkan sistem upah/gaji dimabul dari hasil kutipan setiap hari yang merupakan hasil dari laporan harian dan bulanan.

C. Realisasi Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Terminal

Guna pemeliharaan dan pengelolaan terminal, dilaksanakan penerimaan retribusi terminal, yang besarnya retribusi umum maupun sewa terminal telah diatur di dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 4 Tahun 1990.

Dengan adanya pungutan tersebut, diwajibkan kepada setiap pengendara mobil angkutan penumpang umum bis dan non bis angkutan dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Medan memasuki terminal yang sudah ditentukan. Sedangkan kupon retribusi yakni dalam bentuk, warna dan ukuran kupon retribusi diperoleh

melalui Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Besarnya retribusi terminal maupun sewa terminal adalah sebagai berikut:

I. Retribusi Terminal/masuk Terminal.

1. Kendaraan.

a. Bis cepat antar Propinsi	Rp.	600,-
b. Bis lambat antar Propinsi	Rp.	300,-
c. Bis Kota	Rp.	150,-
d. MPU/Taxi antar kota	Rp.	200,-
e. Non Bis dalam kota	Rp.	100,-

2. Retribusi Peron (Orang)	Rp.	100,-
----------------------------	-----	-------

II. 1. Sementara (Parkir)

a. Roda Empat	Rp.	400,-
b. Roda Dua	Rp.	100,-

2. Nginap

a. Bis	Rp.	1.000,-
b. Non Bis	Rp.	500,-

III. Sewa Locket

1. Bis Cepat	Rp.	10.000,-
2. Bis Lambat	Rp.	4.000,-
3. Taxi/Damri	Rp.	5.000,-

IV Doorsmeer

1. Bis Umum	Rp.	5.000,-
2. MPU/Taxi	Rp.	3.000,-

V. Pemakaian Kamar Mandi

1. Mandi/Buang Air Besar	Rp.	200,-
2. Buang Air Kecil	Rp.	100,-

VI. Retribusi Masuk Inti Kota

1. MPU/Taxi	Rp.	1.000,-
2. Bis	Rp.	5.000,-

VII. Pendapatan Lain-lain

1. Sewa Kantor/restoran/kios	Rp.	100.000/m2/th
2. Sewa Kantin	Rp.	5.570/m2/th

Besarnya pendapatan asli daerah dari sektor terminal yang didalamnya mencakup unit terminal, unit hiburan, unit pergudangan, rumah susun dan unit kantor direksi disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. Realisasi Pendapatan tahun buku 2000 dibandingkan dengan tahun 1999

No.	Uraian	Pendapatan (Rp.)		Naik/turun	
		Tahun 1999	Tahun 2000	Rp.	%
1	Unit terminal	955.793.625	874.174.100	(81.619.525)	(8,54)
2	Unit hiburan	928.618.400	1.047.978.650	119.360.250	12,85
3	Pergudangan	114.550.789	427.348.931	312.798.142	273,07
4	Rumah susun	1.705.000	4.355.000	2.650.000	155,43
5	Kantor direksi	10.000.000		(100.000.000)	-
Pendapatan Operasi		2.100.667.814	2.353.856.681	253.188.857	12,72
Pendapatan Lain-lain		7.978.419	2.715.756	(5.262.663)	(65,95%)
Jumlah		2.108.646.233	2.356.572.437	247.926.204	11,76

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Sumatera Utara

Dari tabel di atas terlihat bahwa realisasi pendapatan untuk tahun buku 2000 terjadi kenaikan dibandingkan tahun 1999 sebesar Rp. 247.926.204,-, dari Rp. 2.108.646.233,- menjadi Rp. 2.356.572.437,- pada tahun 2000 atau naik sebesar 11,76%. Kenaikan 11,76% tersebut disebabkan karena adanya tambahan pemasukan dari unit hiburan, pergudangan, rumah susun dan pendapatan operasi. Sedangkan unit yang lainnya, justru mengalami penurunan. Pendapatan dari unit terminal mengalami penurunan sebesar 8,54% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya (tahun 1999) yaitu dari Rp. 955.793.625,- pada tahun 1999, menjadi Rp. 874.174.100,- pada tahun 2000. pendapatan dari kantor direksi yang semula Rp. 100.000.000,- pada tahun 1999, pada tahun 2000 tidak ada dan disamping itu pendapatan dari lain-lain juga mengalami penurunan sebesar 65,95% dari Rp.7.978.419,- pada tahun 1999 menjadi Rp.2.715.756 pada tahun 2000.

Dari tabel di atas diketahui pula bahwa kontribusi unit terminal cukup besar bagi perolehan pendapatan asli daerah, yaitu sebesar 37,09% (Rp. 874.174.100,-) dari total Rp 2.356.572.437,-. mengingat besarnya kontribusi unit terminal bagi pendapatan daerah, maka perlu untuk dievaluasi kembali sistem pengelolaan yang sudah ada dan perlu diadakan pengawasan yang lebih baik sehingga pendapatan dari sektor terminal dapat lebih dioptimalkan lagi. Evaluasi ini penting untuk segera dilakukan mengingat adanya penurunan dari unit terminal, yaitu dari Rp. 955.793.625 pada tahun 1999 menjadi Rp. 874.174.100 pada tahun 2000. Sedangkan realisasi

yang khusus berasal dari unit terminal dari tahun 1996 sampai dengan tahun 2000 disajikan pada tabel berikut :

Tabel 2. Realisasi Pendapatan Unit Terminal Tahun 1996 – 2000

Sumber : Laporan Pembukuan Terminal Amplas

No.	Uraian	Pendapatan Tahun (Rp.)				
		1996	1997	1998	1999	2000
1	Jasa Usaha terminal	263.086.700	231.707.400	185.839.100	185.839.100	132.589.300
2	Karcis Parkir		78.333.800	60.025.000	60.025.000	38.245.900
3	Kamar mandi	79.150.900	103.041.800	107.341.600	107.341.600	111.196.200
4	IMI Kota	105.301.200	57.036.500	25.170.000	25.170.000	2.457.000
5	Izin Bengkel	106.873.500	62.949.000	43.929.500	43.929.500	41.414.000
6	Pendapatan Sewa	396.925.108	465.761.016	490.201.425	490.201.425	478.707.200
7	Cuci Kendaraan		15.071.000	23.739.000	23.739.000	22.905.000
8	Kebersihan	18.442.750	10.110.000	11.240.000	11.240.000	10.385.000
9	Pendapatan Lainnya	12.793.880	15.959.880	21.223.000	21.223.000	36.264.500
Jumlah		982.574.038	1.038.063.596	985.089.676	955.793.625	874.174.100

Tabel di atas menunjukkan bahwa realisasi pendapatan unit terminal dari tahun 1996 – 2000 mengalami fluktuasi berkisar antara Rp.874.174.100,- hingga Rp.1.038.063. dan titik terendah dicapai pada tahun 2000. jika dicermati kembali bahwa penurunan jumlah realisasi pendapatan dari unit terminal disebabkan oleh 7 sumber pendapatan dari 9 sumber pendapatan yang ada pada unit terminal. Dengan kata lain, bahwa sumber-sumber pada unit terminal secara umum mengalami penurunan pendapatan. Sumber-sumber yang mengalami penurunan pendapatan tersebut adalah ; (1) jasa usaha terminal, karcis parkir, IMI kota, pendapatan sewa,

cuci kendaraan dan kebersihan. Sedangkan dua sumber pendapatan terminal yang mengalami kenaikan yaitu kamar mandi dan pendapatan lainnya (perbandingan antara tahun 1999 dan 2000)

Realisasi pendapatan daerah dari sektor terminal diperoleh dari 7 (tujuh) terminal yang ada di kota medan yaitu terminal Amplas, terminal P. Baris, terminal Sambu, terminal Veteran, terminal Belawan, terminal Pancing dan terminal Teladan. Salah satu sumber pendapatan terbesar bagi pemasukan terminal adalah pendapatan dari TPR. Realisasi pendapatan TPR pada ke-7 terminal dari tahun 1996 – 2000 disajikan pada tabel berikut :

Tabel 3. Penerimaan Realisasi TPR

No.	Nama Terminal	Tahun				
		1996	1997	1998	1999	2000
1	Terminal Amplas	24.979.000	25.353.900	25.738.500	25.353.900	24.979.000
2	Terminal P. Baris	9.519.200	8.618.900	9.867.400	8.681.900	9.519.200
3	Terminal Sambu	5.992.000	14.917.000	17.849.000	14.917.000	5.992.000
4	Terminal Veteran	9.855.600	9.184.950	10.712.100	9.184.950	9.855.600
5	Terminal Belawan	7.475.000	6.725.600	7.660.100	6.725.600	7.457.000
6	Terminal Pancing	3.235.000	3.562.000	4.128.000	3.562.000	3.235.000
7	Terminal Teladan	1.274.200	1.279.200	1.304.000	1.279.200	1.274.200

Sumber : Laporan Pembukuan Terminal Amplas

Dari tabel di atas diketahui bahwa realisasi pendapatan dari TPR terminal Amplas memberikan sumbangan terbesar bagi pemasukan pendapatan daerah. Tetapi jika dicermati, maka pendapatan dari TPR ini mengalami fluktuasi dan bahkan

cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Oleh sebab itu, maka perlu dilakukan evaluasi kembali atas sistem pengelolaan yang diterapkan.

D. Faktor-faktor Yang Menjadi Kendala Dalam Pengembangan Berperannya Pajak Daerah dan Retribusi Terminal.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana digariskan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memang menuntut kesiapan sumber daya manusia di daerah, bukan hanya aparat pemerintah (birokrat) di daerah melainkan juga para elit lokal (daerah) lainnya dan seluruh anggota masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaan dan pengawasan pembangunan di daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, desentralisasi merupakan suatu proses pemindahan satu perangkat kewenangan dari satu tingkat pemerintahan ke tingkat pemerintahan yang lainnya yang lebih bawah, dalam hal ini dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan titik berat kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota. Kewenangan yang diserahkan itu mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan kewenangan bidang lain.¹³

Tetapi kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi disertai pula dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan sarana dan prasarana serta suber daya manusia dengan

¹³ Lihat pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999

kewenangan yang diserahkan.¹⁴ Karenanya aparat pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah tidak akan berkurang tingkat kompetensinya dalam melaksanakan kewenangan yang telah diserahkan. Akibatnya kesiapan mereka untuk melaksanakan otonomi daerah dalam arti kompetensi melaksanakan kewenangan yang telah diserahkan cukup memadai. Keadaan yang sama juga ditemui pada birokrat daerah. Tetapi siapkah mereka untuk melaksanakan otonomi daerah secara mental ?

Selama ini, khususnya mulai tahun 1959 pada saat dimulainya zaman demokrasi terpimpin (orde Sukarno) dan dilanjutkan pada zaman orde baru (rezim Suharto) selama tiga dasawarsa lebih, pemerintah pusat telah mengukuhkan sistem sentralisasi yang kuat sehingga ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat dirasakan sangat kental. Walaupun terdapat beberapa Undang-Undang mengenai otonomi daerah seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, realisasi otonomi daerah yang dimaksud tidak pernah terlaksana kecuali desentralisasi administrasi.¹⁵

Karenanya sampai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada tanggal 1 Januari 2001 yang lalu, semua birokrat yang bekerja pada pemerintah (pusat dan daerah) sudah terbiasa dan sangat berpengalaman dengan sistem sentralisasi yang kuat sebab kurang menguntungkan daerah. Mereka juga terbiasa mengabdikan kepada pemerintah

¹⁴ Lihat pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 1999

¹⁵ Mohammad A.S. Hikam dan Syarif Hidayat, *Hubungan Pusat dan Daerah : Dari Ketergantungan Menuju Keseimbangan Dalam Indonesia Menapak Abad 21 : Kajian Ekonomi, Politik*. Jakarta. 2000. IPSK-LIPI. Hal. 5170

pusat dengan sikap “asal bapak senang”, sebagian memperoleh kesempatan melakukan korupsi, dan selama ini kurang memperhatikan kepentingan daerah serta kurang optimal memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Akibatnya para birokrat yang diserahkan kepada pemerintah daerah dan birokrat pemerintah daerah sendiri diperkirakan belum siap mental untuk melaksanakan otonomi daerah sebelumnya sekurang-kurangnya pada tahun pertama dan masa transisi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Ketidaksiapan para birokrat di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah juga terlihat dari cara mereka (terutama yang bertugas di pemerintah daerah propinsi) dalam menafsirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kesalahan dalam menafsirkan pasal demi pasal dari Undang-Undang tersebut oleh aparat pemerintah daerah beberapa propinsi telah membuahkan kesimpulan yang keliru, misalnya mereka menyimpulkan bahwa tugas pemerintah daerah propinsi masih seperti sebelum diberlakukannya Undang-Undang mengenai otonomi daerah sehingga disusunlah struktur organisasi dan tata kerja pemerintah daerah propinsi, padahal kegiatan operasional di tingkat propinsi telah jauh berkurang karena sudah disentralisasikan ke pemerintah daerah, kabupaten dan kota. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah propinsi lebih banyak terbentuk kewenangan pengaturan dan pengawasan.

Selanjutnya, kesiapan birokrat menghadapi otonomi daerah bukan hanya dituntut dari sudut kualitas (kompetensi dan mental) tetapi juga dari segi kuantitas. Fakta memperlihatkan bahwa cukup banyak jumlahnya para

birokrat pemerintah pusat, khususnya selama ini yang bekerja pada kantor wilayah departemen yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Mereka tersebut ditambah dengan para birokrat yang selama ini sudah bekerja pada pemerintah daerah kabupaten dan kota, kiranya cukup memadai jumlahnya untuk melaksanakan otonomi daerah. Karena pemerintah daerah kabupaten dan kota tidak akan mengalami banyak kesulitan dalam merekrut para pejabat eselon dua, tiga dan empat dalam melaksanakan otonomi daerah asalkan tidak mengutamakan putra/putri asli daerah.¹⁶ Jika pemerintah kabupaten dan kota masih merasakan menemukan kesulitan dalam mendapatkan tenaga dan kompeten, bantuan dapat dimintakan kepada perguruan tinggi negeri atau perguruan tinggi swasta yang sudah mapan yang berada pada masing-masing propinsi, khususnya pejabat eselon untuk bidang perencanaan pembangunan yang selama ini memang dirasakan rendahnya kompetensi mereka yang berada pada pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota untuk menyusun perencanaan.

Dengan demikian terlihat bahwa dari segi kuantitas dan kualitas dalam arti kompetensi melaksanakan tugas, kecuali untuk bidang perencanaan pembangunan, kesiapan para birokrat di daerah cukup memadai, tetapi ditinjau dari segi mental, mereka memerlukan perubahan sikap dan perilaku selama masa transisi.

Otonomi daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, di samping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia.

¹⁶ Soemitro, Ronny Hanitijo, 1984, Masalah-Masalah Sosiologi Hukum, Sinar Baru, Bandung.

Kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah kita ketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu.¹⁷

Akan tetapi, pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi, terutama oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah, yaitu pihak legislatif dan eksekutif di daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota, serta DPRD-DPRD propinsi, kabupaten dan kota).¹⁸

Otonomi daerah memiliki sejumlah kewenangan, terutama *sebelas (11) kewenangan wajib* sebagaimana ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Kesebelas kewenangan wajib itu merupakan modal dasar yang sangat penting untuk pembangunan daerah. Yang diharapkan dari pemerintah daerah itu adalah sejumlah hal, antara lain :

1. *Fasilitas*. Di samping fungsi lainnya, fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk *perijinan* hendaklah dipermudah, bukan sebaliknya, yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang akan menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut. Logika yang hendaknya digunakan oleh pemerintah daerah adalah silakan menggunakan sarana dan prasarana serta sumber daya daerah (tanah, hutan, tambang, dll)

¹⁷ Memet, Yogie S., 1955, *Perwujudan Otonomi Daerah, Dalam Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

¹⁸ Muslimin, Amrah, 1982, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, cetakan I, Penerbit Alumni, Bandung.

untuk kegiatan ekonomi daerah. Yang paling utama adalah bagaimana menciptakan lapangan kerja secara maksimal bagi warga masyarakat, sehingga di samping warga masyarakat akan memiliki harga diri, pengangguran juga dapat dikurangi.¹⁹ Pemerintah daerah juga dapat menawarkan *fasilitas perpajakan* yang merangsang penanaman modal. Jadi, bukan sebaliknya dengan melihat kegiatan ekonomi semata-mata sebagai subyek pemungutan untuk memperoleh peningkatan PAD. Kalau pemerintah daerah mempunyai kecenderungan untuk memungut, maka tidak mustahil kalangan pengusaha mencari tempat lain untuk menanamkan modalnya yang memberikan rangsangan berusaha dengan lebih baik.²⁰

2. *Pemerintah Daerah Harus Kreatif.* Pembangunan daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dari para penyelenggara pemerintahan. Karena itu, pejabat pemerintah daerah sekarang ini benar-benar dituntut untuk kreatif, kalau tidak demikian masyarakat akan mempertanyakan kapasitasnya. Dan jika hal itu sampai terjadi maka biasanya umur pemerintahannya tidak akan terlalu lama. Seorang Gubernur/Bupati/Walikota tidak mungkin menghendaki untuk memperlama masa jabatannya kalau tidak mampu merangsang kreatifitas dalam pemerintahannya yang mendorong pada percepatan dan peningkatan pembangunan. Kreatifitas tersebut menyangkut bagaimana mengalokasikan dana, apakah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) ataukah dari PAD, secara tepat dan adil dan proporsional. Berapa

¹⁹ Cokro, Amijoyo, Bintoro, 1988, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.

²⁰ Gie, Kwik Kian, 1996, *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

untuk gaji/honor, biaya operasional, sarana sosial, sarana dan prasarana fisik dan lain-lainnya. Kreatifitas juga menyangkut kapasitas untuk menciptakan keunggulan komparatif bagi daerahnya, sehingga kalangan pemilik modal akan beramai-ramai menanamkan modal di daerah tersebut. Kreatifitas juga menyangkut kemampuan untuk menarik Dana Alokasi Khusus dari pemerintah sehingga banyak dana dari Jakarta disedot ke daerahnya.²¹ Untuk itu, pemerintah daerah harus mampu menyiapkan program-program sosial, ekonomi yang menarik sehingga pemerintah tidak ragu memberikan dukungannya.²²

3. *Politik Lokal Yang Stabil.* Masyarakat dan pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi.²³ Orang tidak akan mungkin menanamkan uangnya di suatu daerah dengan situasi politik lokal yang tidak stabil.²⁴ Karena pemerintah tidak transparan dalam pembuatan kebijaksanaan publik maka hal itu kemudian mendorong terjadinya gerakan protes, dan tentu saja akan mengganggu jalannya pemerintahan. Selain itu, pejabat eksekutif harus bekerja dengan suasana yang tenang sehingga merangsang kreatifitas. Banyak diketahui, di mana Gubernur/Bupati/Walikota sering merasa terganggu karena sikap anggota DPRD yang arogan dan selalu mengancam untuk setiap waktu meminta pertanggungjawaban atau pertanggungjawaban tahunan akan ditolak. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan modal pada suatu daerah kalau Gubernur/Bupati/Walikota selalu terancam dan bahkan kemudian akan dinonaktifkan oleh

²¹ Soehino, 1995, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

DPRD, karena kalangan pengusaha menghendaki adanya kepastian kepada siapa mereka akan berurusan. Hal itu tidak akan terjadi kalau Kepala Daerah diganti setiap tahun karena alasan-alasan yang sulit untuk dipertanggungjawabkan.

4. *Pemerintah Daerah Harus Menjamin Kestinambungan Berusaha.* Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa pemerintah daerah seringkali merusak tatanan yang sudah ada. Apa yang sudah disepakati sebelumnya, baik melalui “kontrak” dalam negeri atau dengan pihak asing, seringkali diancam untuk ditinjau kembali, bahkan hendak dialihkan oleh pemerintah daerah yang baru dengan alasan otonomi daerah. Kalangan pengusaha asing dan domestik seringkali merasa terganggu dengan sikap kalangan politisi dan birokrasi lokal yang mencoba mengutak-utik apa yang sudah disepakati sebelumnya.²⁵ Bagi kalangan pengusaha asing, satu kali sebuah kontrak disepakati dan ditandatangani maka hal itu mempunyai ikatan hukum yang harus dihormati. Kalau sampai membatalkan sebuah kontrak maka implikasi hukumnya akan besar sekali, terutama dalam dunia bisnis internasional. Karena itu, pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya jika berhubungan dengan bisnis internasional.²⁶ Harus ada yang ahli dalam hal kontrak dan dalam bidang *Corporate and Business Law* supaya jangan terkecoh di kemudian hari. Di samping itu dunia usaha juga akan merasa terlindungi dalam kesinambungan usaha.

²⁵ Ryaas Rasyid, Muhammad, 1997, *Kajian Awal Birokrasi dan Politik Orde Baru*, Yarsif Matampone, Jakarta.

²⁶ Ibid.

5. *Pemerintah Daerah Harus Komunikatif dengan LSM/NGO, terutama dalam Bidang Perburuhan dan Lingkungan Hidup.* Pemerintah daerah sekarang dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuhan, baik yang menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya, hak-hak buruh pada umumnya, perlindungan kepada buruh wanita, ataupun menyangkut keselamatan kerja dan kesehatan kerja. Dengan demikian, pemerintah daerah hendaknya menjadi jembatan antara kepentingan dunia usaha dengan aspirasi kalangan buruh/pekerja.²⁷ Pemerintah daerah juga harus lebih sensitif dengan masalah atau isu lingkungan hidup serta gender. Dengan demikian, sikap-sikap radikal dari kalangan buruh yang didukung oleh LSM/NGO akan dapat diakomodasi, dan pada akhirnya dua kepentingan akan dapat terjembatani.²⁸ Tentu saja, sikap-sikap yang seperti diperlihatkan para pejabat masa lampau, yang selalu memihak kepentingan pengusaha, harus ditinggalkan.

Kelima elemen yang diungkapkan di atas merupakan prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan daerah. Dengan kebijaksanaan otonomi yang luas maka peluang bagi daerah menjadi sangat luas pula, dan semuanya sangat bergantung pada daerah itu sendiri.

Yang paling utama bagi daerah adalah *penciptaan lapangan kerja*. Ukuran yang paling fundamental bagi keberhasilan sebuah pemerintahan dalam sebuah negara modern adalah seberapa jauhkah pemerintahan tersebut berhasil menciptakan lapangan kerja bagi kalangan warga masyarakat, dan

²⁷ George, Vic dan Paul Wilding, 1992, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

²⁸ Ibid.

kemudian disusul dengan kemampuan untuk menghadapi laju inflasi, serta keseimbangan neraca perdagangan internasional. Hal-hal itu merupakan isu utama yang selalu dimunculkan bagi setiap pergantian pemerintahan melalui pemilihan umum. Pengamatan pada pemilihan umum di Amerika Serikat dan Inggris, selalu yang ditonjolkan adalah seberapa jauh pemerintahan yang sedang berkuasa (*the incumbent government*) memerangi kemiskinan dengan menciptakan lapangan kerja, menahan laju inflasi, serta kemampuan untuk menangani masalah-masalah sosial pada umumnya, serta pelayanan kesehatan.²⁹

Penciptaan lapangan kerja merupakan masalah yang sangat esensial karena "*multiplier effect*"-nya tinggi sekali. Lapangan kerja berkaitan erat dengan harga diri dan martabat. Orang yang memiliki sebuah pekerjaan tetap akan memiliki martabat yang lebih tinggi dibandingkan dengan orang yang pengangguran. Lapangan kerja atau kesempatan kerja berkaitan erat pula dengan dua dimensi ekonomi yang sangat esensial, yaitu peningkatan daya beli dan kecenderungan untuk menabung. Dengan penciptaan lapangan kerja yang tinggi, maka daya beli akan meningkat pula, dan bagaimana pun akan mempengaruhi kecenderungan untuk menabung, yang pada akhirnya, akan mempengaruhi pula basis perpajakan dalam sebuah negara, daya beli meningkat artinya pajak penjualan atas barang dan jasa juga meningkat, dan itu berarti pendapatan daerah dan negara juga akan meningkat, yang semuanya akan dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk proyek dan sejumlah insentif lainnya. Roda pembangunan juga akan berputar dengan

²⁹ Soemitro, Rony Hanintijo, 1989, Studi Hkum dan Kemiskinan, Tugu Muda, Semarang.

sendirinya, sehingga pada akhirnya kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Tentu saja keadaan seperti itu baru akan terjadi dalam suasana politik negara yang stabil, baik di tingkat nasional maupun lokal. Stabilitas akan menentukan semangat dan kepercayaan, karena tidaklah mungkin orang akan menanamkan uang pada suatu tempat kalau di situ terjadi huru-hara politik, demonstrasi setiap hari, keamanan dan ketertiban terganggu.

Sebelum menguraikan dan mengungkapkan serta menganalisis data yang diperoleh melalui penelitian, terlebih dahulu diketengahkan hubungan antara konsep teori dan analisis penelitian mengenai permasalahan nomor 3 sebagaimana tampak pada tabel 4 di bawah ini :

Tabel 4
Hubungan Teori Dan Analisis Penelitian Mengenai Permasalahan Nomor 3

Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pengembangan peranannya Pajak Daerah dan Retribusi Terminal dalam Otonomi Daerah di Kota Medan	Terdapatnya beberapa faktor kendala teknis dalam bentuk : kesiapan (kuantitatif/kualitatif) para fiskus, dokumentasi tentang obyek dan subyek pajak, sarana dan prasarana pendukung, persoalan internal obyek pajak (kesadaran, kesiapan, waktu yang tepat).	Tentang sanksi, penyesuaian tarif dan kinerja aparat birokrasi yang lemah	Teori Kesadaran hukum/budaya hukum. Satjipto Rahardjo (1980; Hal. 144). Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra (1993; Hal. 114). L.M. Friedman (1969; Hal. 27-30).
---	--	---	--

Sumber : Data penelitian diolah

Dari Tabel 4 di atas dapat dijelaskan permasalahan tentang faktor-faktor yang menjadi kendala untuk peranannya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Otonomi Daerah di Kota Medan. Ditemukan sesuai dengan data penelitian di mana

terdapat beberapa faktor kendala teknis dalam bentuk : kesiapan (kuantitatif/kualitatif) para fiskus, dokumentasi tentang obyek dan subyek pajak, sarana dan prasarana pendukung, persoalan internal obyek pajak (kesadaran, kesiapan, waktu yang tepat). Bila dianalisis dengan menggunakan teori kesadaran/budaya hukum oleh Satjipto Rahardjo, 1980 : Diketahui bahwa terdapat persoalan potensial mengenai sanksi, penyesuaian tarif dan kinerja aparat birokrasi yang lemah.

Hal itu terungkap dari hasil penelitian melalui wawancara dengan Kepala Dipenda Kota Medan dan PD Pembangunan Terminal dalam menghadapi kesiapan otonomi daerah tentang peran pajak daerah dan retribusi daerah, terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala yang secara teknis dapat diungkapkan antara lain :

1. Tentang sanksi, sering terdapat kendala untuk menerapkan sanksi pada wajib pajak dan wajib retribusi yang melalaikan pajak daerah, terutama pada waktu terjadinya krisis moneter yang membawa dampak kurangnya pendapatan dari pajak hotel dan restoran serta tempat-tempat hiburan yang lainnya.
2. Penyesuaian tarif, yang kadangkala membingungkan masyarakat sebagai wajib pajak dan wajib retribusi yang tidak pernah diberitahu sebelumnya tentang penyesuaian tarif.
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang kewenangan penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air

Permukaan yang dialihkan penerimaannya melalui propinsi (berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000), yang pada mulanya kewenangan penerimaan untuk Kabupaten/Kota (berdasarkan Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997), sementara itu Undang-Undang mengenai Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada pasal 80 ayat 2) dengan tegas mencantumkan tentang Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sektor pedesaan, perkotaan, dan perkebunan serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diterima langsung oleh daerah penghasil.

4. Tentang Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah Propinsi (tingkat I) dan Kabupaten (tingkat II/kota) masing-masing peraturan daerah tersebut mendapat persetujuan dari DPRD setempat melalui/lewat pemerintah propinsi, dengan diberlakukannya UU No. 18 tahun 1997 yang telah diubah dengan UU No. 34 tahun 2000. Pemberlakuannya dan pelaksanaannya memerlukan persetujuan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan dari Pemerintah Pusat. Hal ini menimbulkan rentang birokrasi yang semakin panjang, maka pengendalian/pengawasan akan menjadi lemah. Untuk itu pemerintah propinsi tidak dapat melaksanakan pembinaan, pengawasan serta pengendalian secara intensif terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota, karena pada hakekatnya pembinaan telah diambil alih pemerintah pusat, sehingga

dimungkinkan sangat lemah pengawasan, karena terlalu banyak jumlah kabupaten maupun banyaknya jenis retribusi yang dikenakan dan dipaksakan di Indonesia.

5. Kendala umum aparat birokrasi pada pemerintah Kota Medan dalam menghadapi otonomi daerah ditemukan lemahnya kinerja dan kurangnya keterampilan dari para petugas pemungut pajak usaha daerah dan retribusi daerah khususnya tentang terminal dan pemahaman Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintah Daerah.

Untuk kelancaran perputaran ekonomi masyarakat daerah, khususnya yang berkaitan dengan arus barang dan jasa, maka diperlukan sarana dan prasarana sebagai penunjang, sehingga dapat membantu meningkatkan minat investor dalam dan luar negeri untuk menanamkan modalnya di daerah. Sehingga dengan meningkatnya investasi masuk ke daerah, akan semakin memacu pertumbuhan ekonomi daerah, akan semakin besar pendapatan masyarakat di daerah dan pada akhirnya akan semakin besar pula pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat ditarik untuk mengisi kas daerah. Oleh karena itu, daerah harus semakin meningkatkan pembangunan daerah khususnya pembangunan fasilitas terminal yang dapat membantu kelancaran pengangkutan arus barang dan jasa. Selain itu, daerah juga perlu mempersiapkan sumber daya manusia sebagai pengisi pembangunan di daerah, supaya semakin berkualitas.

Masalah sumber daya manusia telah lama menjadi masalah bagi daerah, karena tidak tersedianya tenaga ahli yang dapat mengisi lapangan pekerjaan yang memerlukan keahlian di daerah. Hal ini semakin tambah parah dengan meningkatnya pembangunan di perkotaan, yang akan semakin meningkatkan imigrasi masyarakat desa ke kota untuk mencari pekerjaan, dan meninggalkan daerahnya.³⁰ Dan hal ini akan menjadi permasalahan tersendiri bagi sebagian masyarakat yang tidak memiliki keahlian dan pendidikan tinggi serta masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Sehingga sebagai akibatnya mereka yang tidak memiliki keahlian lari untuk mencari pekerjaan yang semi formal, yaitu menjadi sopir pengangkutan umum. Hal ini karena pekerjaan itu tidak memerlukan persyaratan yang ketat dan tingkat pendidikan tinggi.

³⁰ Soemitro, Rony Hanintijo, 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang.

Padahal dalam konteks penarikan pajak daerah dan retribusi daerah merekalah sebagai subjek pajak dan retribusi terminal.

Karena tidak memerlukan persyaratan yang ketat dan pendidikan formal yang tinggi, maka dapat diketahui karakteristik dari para sopir pengangkutan umum ini. Untuk lebih jelasnya lagi kita mengetahui karakteristik para pengemudi akan diperlihatkan dalam Tabel 5 Tentang Karakteristik Tingkat Pendidikan Pengemudi di bawah ini

Tabel 5:
Karakteristik Tingkat Pendidikan Pengemudi

Tingkat Pendidikan	Jumlah Pengemudi	%
Tidak tamat SD	7	10,2
Tamat SD	18	26,5
Tamat SMP	29	42,6
Tamat SMA	14	20,7
Perguruan Tinggi	0	0
Jumlah	68	100

Sumber : Data Primer 2000/2001

Dari Tabel 5 di atas dapat diketahui bahwa para pengemudi umumnya mempunyai pendidikan yang rendah, mereka yang masuk dalam klasifikasi tidak tamat SD 10,2 %, sedangkan tamatan SD sekitar 26,5 %, dan mereka yang telah tamat SMP merupakan prosentase terbesar yaitu sekitar 42,6 %. Selanjutnya mereka yang tamat SMA ada sekitar 20,7 %, dan terakhir dari data di atas tak ada yang tamat

Perguruan Tinggi. Kesimpulan yang dapat diambil dari data di atas adalah bahwa pendidikan para pengemudi angkutan umum adalah rendah. Dan hal ini juga membuktikan bahwa untuk menjadi sopir angkutan umum tidak memerlukan persyaratan yang ketat dan juga tidak mensyaratkan pendidikan tinggi, sehingga dapat dikatakan bahwa mereka yang tidak mendapatkan pekerjaan secara formal (tetap) dapat saja menjadi pengemudi.

2. Karakteristik Ketaatan Para Pengemudi Terhadap Hukum

Seperti telah diketahui bahwa tingkat pendidikan seseorang akan mempengaruhi orang tersebut dalam mengambil suatu keputusan, khususnya untuk taat atau tidak dalam membayar pajak daerah dan retribusi daerah. Hal ini karena pengambilan keputusan dipengaruhi oleh faktor pengetahuan seorang pengemudi angkutan kota terhadap adanya kewajiban untuk membayar pajak daerah dan retribusi daerah. Atau lebih jauh lagi kepatuhan seorang pengemudi angkutan kota dipengaruhi oleh pengetahuan mereka terhadap manfaat pajak daerah dan retribusi daerah. Ini dapat ditunjukkan dengan Tabel 6 di bawah ini tentang karakteristik tingkat kepatuhan para pengemudi terhadap hukum khususnya pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah.

Tabel 6:
Ketaatan Para Pengemudi Dalam Membayar Pajak dan Retribusi Terminal

Ketaatan Untuk membayar	Jumlah Pengemudi	%
Taat	55	80,9
Tidak Taat/ Menunda	13	19,1
Tidak Tahu	0	0
Jumlah	68	100

Sumber: Data Primer 2000/2001

Dari data yang disajikan dalam Tabel 6 di atas para pengemudi taat untuk membayar retribusi terminal, yaitu hampir 55 responden menjawab bahwa mereka taat membayar atau sekitar 80,9 %. Ini menunjukkan bahwa para pengemudi telah mengetahui kegunaan dari retribusi terminal, yang digunakan untuk perawatan gedung terminal dan lain-lain. Di Kotamadya Medan. Dan 13 responden sering menunda pembayaran retribusinya atau sekitar 19,1 %. Ini pun ada yang mengatakan bahwa para pengemudi bernama Supriyadi, dia sering menunda pembayaran karena izin trayeknya telah dipindahkan ke tempat lain. Namun pendapat lain mengatakan bahwa jika kami (pengemudi) telah dikenakan retribusi setiap masuk terminal tentunya ada hak kami untuk pindah ke lain trayek, jadi tidak secara sepihak saja berkuasa atau secara sewenang-wenang memindahkan kami.

Selanjutnya faktor pendidikan juga akan sangat mempengaruhi persepsi para pengemudi angkutan kota terhadap Pemerintah Daerah yang mengurus retribusi terminal tersebut. Di atas telah diketahui bagaimana tingkat pengetahuan pengemudi

angkutan terhadap ketaatan membayar retribusi terminal. Kemudian di bawah ini yaitu dalam Tabel 7 akan ditunjukkan bagaimana persepsi para pengemudi angkutan terhadap Pemerintah Daerahnya.

Tabel 7:

Persepsi Para Pengemudi Terhadap Pemerintah Daerah

Persepsi	Jumlah Pengemudi	%
Baik	21	20,9
Cukup Baik	42	61,8
Kurang Baik	5	7,3
Jumlah	68	100

Sumber : Data Primer 2000/2001

Masalah persepsi merupakan masalah yang subyektif, artinya tergantung dari sudut mana dilakukan suatu penilaian. Sebagian besar (42) responden mempunyai persepsi yang cukup baik terhadap Pemerintah Daerah, persepsi ini muncul karena pemerintah daerah memberikan perhatian yang cukup kepada mereka dan tidak melakukan pengutipan secara berganda atau denda. Namun demikian, ada 5 responden yang mempunyai persepsi bahwa Pemerintah Daerah itu tidak baik, dengan alasan bahwa pemerintah daerah sering membiarkan Organisasi Kepemudaan melakukan pengutipan, baik di sekitar terminal maupun di luar terminal. Alasan lain lagi, sering pengemudi tidak masuk terminal adalah karena untuk memasuki wilayah atau lokasi terminal sungguh macet dan antri, padahal antri dapat menyebabkan cepat habisnya bahan bakar.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN.

Dari uraian yang telah dijabarkan dalam Bab I sampai Bab III, tiba saatnya penulis untuk menarik kesimpulan. Adapun metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah, setelah melakukan penelitian hukum *in abstracto* yang selanjutnya disebut *premise mayor*, kemudian penulis melakukan penelitian hukum terhadap fakta-fakta yang relevan sebagai *premise minor*¹. Kemudian melalui proses *sylogisme* diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Organisasi dan koordinasi merupakan suatu alat dalam mewujudkan suatu jabatan pekerjaan (*job description*) yang masing-masing unit dapat menjalankan pekerjaan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh atasannya. Organisasi dan koordinasi dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan secara tertentu, baik melalui persekutuan maupun dalam bentuk badan usaha sebagaimana dikehendaki dalam pembentukan badan usaha tersebut.
2. Dalam pendirian PD. Pembangunan Sumatra Utara melalui SK Walikota No. 4 Tahun 1990 telah menetapkan PD. Pembangunan sebagai pengelola Terminal Terpadu dengan instansi terkait yaitu Dinas Pendapatan Daerah, DLLAJR, dan Polri. Adapun tugas dan kewenangan masing-masing unit tersebut adalah:

¹Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, 1990, hal.22.

- a. PD Pembangunan bertugas untuk mengelola terminal dan berwenang memungut sewa gedung, loket, kamar mandi, sewa dorsmer, kios dan fasilitas lainnya milik pemerintah.
- b. Dispenda bertugas untuk memungut retribusi angkutan setiap masuk terminal dan wajib menyetorkannya pada bank yang ditunjuk.
- c. DLLAJR bertugas untuk memeriksa kendaraan apakah layak jalan dan terminal.
- d. POLRI bertugas untuk mengamankan lokasi terminal dan lalu lintas jalan.

Adapun yang menjadi kendala dalam pengembangan berperannya pajak dan retribusi terminal adalah kurangnya *public service* yang dilakukan pengelola Terminal Terpadu sebagai akibat ketidaksiapan daerah, belum menyediakan SDM yang profesional untuk menerapkan manajemen dan birokrasi yang efektif dan efisien. Hal ini akan mengakibatkan sering terjadi penyimpangan pengutipan di lapangan yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu dari instansi yang terkait, di samping kurangnya disiplin dan sanksi hukum bagi para petugas yang diberi tugas dalam memungut pajak daerah dan retribusi Terminal Terpadu, yang terlihat para oknum dan petugas tersebut sering terlambat menyetorkan pada bank tertentu. Jadi secara singkat diperlukan kualitas maupun kuantitas baik bagi pengelola terminal maupun fasilitas pembangunan di areal/lokasi terminal tersebut.

B. SARAN-SARAN

Untuk melengkapi thesis ini, penulis memberikan saran-saran adalah sebagai berikut :

1. Untuk terselenggaranya pengelolaan Terminal Terpadu Amplas yang baik dan efisien perlu dilakukan pembinaan serta pengawasan yang konkrit dari pihak Pemerintah Daerah sehingga tidak terjadi suatu penyimpangan di lapangan. Sehubungan dengan materi kesimpulan sub. 5 diatas, kesadaran hukum. Ketaatan dan persepsi para pengemudi angkutan umum di Kotamadya Medan perlu ditingkatkan dengan jalan penataran-penataran tentang Tata Tertib dan Peraturan Terminal, karena yang tersebut langsung meningkatkan jumlah pajak dan retribusi yang diterima oleh terminal.
2. Dalam pengelolaan terminal-terminal terpadu hendaknya diperlukan suatu manajemen yang baik guna pelaksanaan yang dilakukan secara koordinasi, dan integrasi terhadap setiap pegawai atau petugas di lapangan, maka fungsionalisasi dari suatu struktur organisasi harus berjalan dengan baik sesuai dengan asas-asas dan prinsip manajemen yang efisien dan efektif. Sehubungan dengan materi kesimpulan sub. 3 diatas untuk mempertinggi pendapatan terminal maka Pemerintah Daerah perlu meninjau kembali Peraturan Daerah tentang tarif Retribusi Daerah khususnya Retribusi Terminal.
3. Perlu adanya perhatian yang sungguh-sungguh dari instansi yang terkait dalam upaya pengembangan subsektor ekonomi daerah, baik bagi pelaku ekonomi maupun pemerintah. Untuk itu diharapkan kepada Pemerintah Daerah dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah supaya setiap rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu disosialisasikan sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah agar pelaku-pelaku ekonomi memahami dan mematuhi Peraturan-peraturan Daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta
- Adisubrata, Winama Surya, 1999, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Albrow, Martin, 1989, *Birokrasi*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Ali Faried, 1996, *Hukum Tata Pemerintah dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Aminata, 1990, *Dasar-Dasar Perpajakan*, Pustaka Prima, Surakarta.
- Andy, Ramses M., *Format Baru Otonomi Daerah (Makna dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi II/2000, Hal. 50.
- Anwar, Yozar, 1990, *Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan*, Bina Rena Pariwara, Jakarta.
- Arsyad, Lincoln, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta.
- Bhenyamin Hoessein, 2000, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggapan Terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*. Jurnal Usahawan No. 04 TH. XXIX April 2000.

- Cipto, Bambang, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Cokro, Amijoyo, Bintoro, 1988, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Djojohadikusumo, Sumitro, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Djumhana, Muhammad, 1994, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, PT. Citra Adhitya Bakti, Bandung.
- Dumairy, 1999, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta.
- Faisal, S., 1990. *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*. Cet. I. Yayasan Asih Asah-Asuh. Malang
- Furchan, Arief, 1992, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Usaha Nasional, Surabaya.
- George, Vic dan Paul Wilding, 1992, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Gie, Kwik Kian, 1996, *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- , 1999, *Ekonomi Indonesia Dalam Krisis dan Transisi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hadi, Sutrisno, 1973, *Metodologi Riset*, Yayasan Penerbit Psikologi UGM, Yogyakarta.

- , 2000, *Metodologi Research*, Penerbit Andi, Jilid I, Yogyakarta.
- , 2000, *Metodologi Research*, Penerbit Andi, Jilid II, Yogyakarta.
- Handoko, H., 1996. *Organisasi : Teori Struktur dan Perilaku*, BPFE. Yogyakarta.
- , 1998, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta.
- Hutabarat, Martin H., dkk, 1996, *Hukum dan Politik Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Ibrahim, Jimmi Mohammad, 1997, *Prospek Otonomi Daerah*, Dahara Prize, Semarang.
- Istanto, F. Sugeng, 1971, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Karya Putra, Yogyakarta.
- J. Wajong, 1989, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Kaho, Riwu, 1987, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Tarsito, Jakarta.
- Kartasapoetra, G., dkk., 1989, *Pajak Bumi dan Bangunan, Prosedur dan Pelaksanaannya*, Bina Aksara. Jakarta.
- Kusumahatmadja, RDH, 1959, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.
- Lubis, Solly SH., Prof. DR., *Pembukaan UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1980, hal. 26
- Manulang, M., 1999. *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, Liberti. Yogyakarta

- Memet, Yogie S., 1955, *Perwujudan Otonomi Daerah, Dalam Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mubyarto, 1999, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah, 1982, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, cetakan I, Penerbit Alumni, Bandung.
- Nawawi, Hadari, 1990, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nazir, 1988, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ningrat, Koentjoro, 1994, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media, Jakarta
- Ramses Andy, M., 2000. *Format Baru Otonomi Daerah (makna dan implikasinya terhadap penyelenggaraan otonomi daerah)*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Masyarakat Ilmu pemerintahan Indonesia. Edisi II/2000
- Rondang Pasaribu, Ashadi Siregar, 2000, *Bagaimana Mengelola Media Korporasi-Organisasi*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Ronny Hanityo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990, hal. 12 –13.
- Ryaas Rasyid, Muhammad, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*, (anggota IKAPI), Jakarta.

- , 1997, *Kajian Awal Birokrasi dan Politik Orde Baru*, Yarsif Matampone, Jakarta.
- Sabon, Max Boli, *Ilmu Negara*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Samudra, Azhari A., *Perpajakan di Indonesia*, PT. Gramedia Pustakatama, Jakarta.
- Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang ; Yayasan Asih Asah-Asah, Cet 1, , hal. 98.
- Soehino, 1995, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekardono, R., 1986. *Hukum Dagang Indonesia*. Jilid II. CV. Rajawali. Jakarta
- Soemitro, R. H., 1982. *Metodologi Pemeliharaan Hukum*. Ghalia Indonesia.
- , 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru , Bandung.
- , 1989, *Studi Hkum dan Kemiskinan*, Tugu Muda, Semarang.
- Solly Lubis, DR., 2000, *Hukum dan Pembangunan*, Penerbit Alumni. Bandung. Hal 57 – 59.
- , 1975, *Ilmu Negara*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Suryadiningrat, G., 1996. *Perencanaan Pembangunan dalam Pemberantasan Kemiskinan*. Majalah Prisma. Edisi No. Khusus 25 tahun (1971 – 1996).

- Sutarto, 1979. *Bagan Organisasi, Macam dan Cara Menggambar*. Buletin No.3. UGM, Yogyakarta.
- Syarifudin, Ateng, 1988, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah Di Daerah*, Tarsito, Bandung.
- The Liang Gie, 1979. *Unsur-unsur Administrsi, suatu Kumpulan Karangan*. Karya Kencana. Yogyakarta.
- Thoha Miftah, 1983, *Kepemimpinan dalam Manajemen*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Tunggul, Hadia Setia, 1999, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Harvarindo.
- Widodo, Triyanto Suseno, 1990, *Indikator Ekonomi*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- Zaenal Arifin, 2000, *Kemampuan dan Kesiapan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah yang Luas, Nyata dan Bertanggung Jawab (suatu tinjauan terhadap Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)*, dalam Kritis. Vol.XII. No.3, Maret 2000, Hal.93.
- Zudan Arif F, SH, MH, 1997, *Hukum Ekonomi*, Buku I, hal. 28. Karya Abditama, Surabaya,

MAKALAH

Kartasasmita, S., 2002. *Pajak Daerah dan Permasalahannya*. Makalah pada Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Medan.

Mutalib Sembiring, SH., 2002, Makalah Seminar Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Lingkungan Perusahaan, Medan, 30 –31 Oktober 2002.

Oentarto, Sindung Mawardi, 2002. *Pajak dan Retribusi Daerah Medan* Makalah pada Seminar Temu Ilmiah. 30 Oktober 2002. Medan

Tan Kamello, 2002. *Sistem Pembangunan Hukum Pajak dan Retribusi dalam Otonomi Daerah*. Makalah Temu Ilmiah Perda Tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Medan

UNDANG – UNDANG

UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Penerbit Arloka.

Surabaya. Hal. 5

UU No. 18 Tahun 1997. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. PT. Bina Rena

Pariwara

UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 2, ayat 2. Arloka.

Surabaya.

UU No. 25 tahun 1999. *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah*

Pusat dan Daerah. Arloka. Surabaya.